CURSO

DE

DERECHO POLÍTICO

SEGÚN

LA FILOSOFÍA POLÍTICA MODERNA, LA HISTORIA GENERAL DE ESPAÑA
Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE

POR EL DOCTOR

D. VICENTE SANTAMARIA DE PAREDES

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO
DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL.

CON UN PRÓLOGO

DEL

EXCMO. SR. D. EDUARDO PÉREZ PUJOL

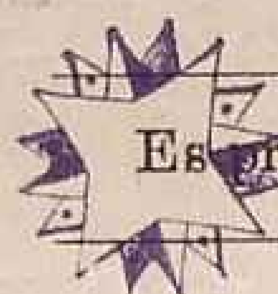
EX-RECTOR Y ANTIGUO CATEDRÁTICO
DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA



CUARTA EDICIÓN

MADRID
ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE RICARDO FÉ
CALLE DEL OLMO, NÚM. 4

1890



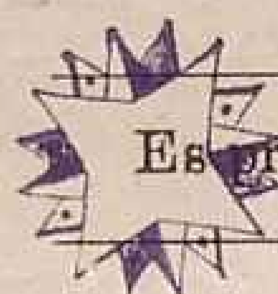
REAL ORDEN.

Hay un sello que dice: MINISTERIO DE FOMENTO.—*Dirección general de Instrucción pública.—Universidades.*

El Excmo. Sr. Ministro de Fomento me dice con esta fecha lo que sigue:

«Ilmo. Sr.: De acuerdo con el Consejo de Instrucción pública el REY (q. D. g.) ha resuelto declarar de *mérito especial*, para el ascenso en la carrera, según los casos que las leyes y reglamentos determinan, el libro CURSO DE DERECHO POLÍTICO, de que es autor D. Vicente Santamaría de Paredes, Catedrático numerario de la Facultad de Derecho en la Universidad de Valencia.»

Lo que traslado á V. S. para su conocimiento, acompañándole copia del informe del Consejo y un ejemplar de la obra. Dios guarde á V. S. muchos años. —Madrid, 26 de Julio de 1882.—El Director general, *J. F. Riaño.*—Sr. D. Vicente Santamaría de Paredes.



REAL ORDEN.

Hay un sello que dice: MINISTERIO DE FOMENTO.—*Dirección general de Instrucción pública.—Universidades.*

El Excmo. Sr. Ministro de Fomento me dice con esta fecha lo que sigue:

«Ilmo. Sr.: De acuerdo con el Consejo de Instrucción pública el REY (q. D. g.) ha resuelto declarar de *mérito especial*, para el ascenso en la carrera, según los casos que las leyes y reglamentos determinan, el libro CURSO DE DERECHO POLÍTICO, de que es autor D. Vicente Santamaría de Paredes, Catedrático numerario de la Facultad de Derecho en la Universidad de Valencia.»

Lo que traslado á V. S. para su conocimiento, acompañándole copia del informe del Consejo y un ejemplar de la obra. Dios guarde á V. S. muchos años.—Madrid, 26 de Julio de 1882.—El Director general, *J. F. Riaño.*—Sr. D. Vicente Santamaría de Paredes.

DICTAMEN

DEL CONSEJO DE INSTRUCCIÓN PÚBLICA.

Consejo de Instrucción pública.—En vista de lo informado por la Sección 2.ª, el Consejo en sesión de ayer, ha emitido el siguiente dictamen:

CURSO DE DERECHO POLÍTICO SEGÚN LA FILOSOFÍA POLÍTICA MODERNA, LA HISTORIA GENERAL DE ESPAÑA Y LA LEGISLACIÓN VIGENTE, *por D. Vicente Santamaría de Paredes*, Catedrático por oposición de Derecho político y administrativo, en la Universidad de Valencia, con un prólogo del Excmo. Sr. D. Eduardo Pérez Pujol.

Como su mismo título indica, es esta obra un tratado completo de Ciencia política, expuesta bajo el triple aspecto de la Filosofía, la Historia y el Derecho positivo.

Libro dedicado á la enseñanza, atiende principalmente á los fines de ésta, desenvolviendo con riguroso método, juicio imparcial, frase sintética y claridad de estilo, todas las cuestiones de la ciencia del Estado considerada en general y con relación á España, aunque sin entrar en apreciaciones que signifiquen interés de partido político.

Pero no se limita el mérito de esta obra á su utilidad didáctica, sino que bajo la forma de las lecciones de un curso, presenta el autor un conjunto orgánico

de doctrinas que han de ejercer verdadero influjo en la cultura científica de nuestra patria, como demuestra el sabio escritor del Prólogo al compararlas con las corrientes predominantes de esta parte del saber en España y en el extranjero.

Comienza el libro por una Introducción dedicada á explicar el concepto del Derecho político y sus relaciones con las demás ciencias, en la cual es notable el desenvolvimiento que hace de la idea del Derecho, presentándolo como ley de armonía entre el fin individual y el social, para cuya determinación saca partido de todo lo bueno que á su juicio ha ído dejando cada escuela, desde Aristóteles hasta los más recientes escritores.

Entra luego en la Filosofía política, y presenta un plan nuevo de sus cuestiones, dividiéndola en cuatro partes que respectivamente tratan de la naturaleza del Estado, sus relaciones con el individuo y la sociedad, su organización y su vida normal y anormal.

Para fijar la naturaleza del Estado, determina su concepto filosófico, combinando el análisis con la síntesis, y estudia la manera cómo el Estado ha ído encarnando en diversos organismos sociales, desde la familia y la ciudad, hasta tomar cuerpo en las modernas nacionalidades, demostrando que retroceder en esta evolución sería contrariar la ley del progreso, con lo cual da rudo golpe al federalismo.

Si el Estado existe ha de ser para algo, y de aquí la necesidad de estudiar sus fines; así lo hace el señor Santamaría, exponiendo y criticando las diversas soluciones de las escuelas y desarrollando después la suya. El socialismo en todos sus matices, de utópico, empírico, pesimista, y panteísta; el individualismo filosófico de Kant y Humbold, y el de los economistas ingleses y franceses, ya exagerados como Smith, Molinari, Girardin, ya más ó menos templados como Bastiat, Dunoyer, Mac-Culloc y Courcelle-Seneuil; el

eclecticismo en todas sus corrientes; el krausismo de Röder, Tiberghien y Ahrens; el socialismo de cátedra de Engel, Wagñer, Schaffle, Cairnes, Luzzatti y Cusumano; el positivismo de Comte y Spencer, y la última doctrina de Bluntschli, tales son las escuelas de que se ocupa. En cuanto á la teoría del autor difícil es condensarla en unas cuantas líneas; sea suficiente indicar que divide los fines del Estado en fines de carácter permanente y fines de carácter histórico, enlazándolos bajo la unidad común del Derecho y mediante el concepto de la Nación, como personalidad jurídica á distinción del Estado y con derechos y obligaciones que éste ha de hacer cumplir.

La teoría de los medios del Estado es también nueva, pues si Bluntschli ha escrito algún capítulo con este epígrafe, responde á distinta idea.

La doctrina del poder del Estado que enlaza las anteriores de fines y medios, plantea la debatida cuestión de la soberanía, cuyo origen primario encuentra en Dios, y su residencia en la sociedad organizada para realizar el Derecho.

Las relaciones del Estado con el individuo y la sociedad, constituyen el objeto de la segunda parte. En las relaciones con el individuo examina el Sr. Santamaría los deberes y derechos del ciudadano; clasificando éstos en individuales, políticos y mixtos; siendo notable la teoría del sufragio que considera á la vez como función y como derecho. Las relaciones con la sociedad es doctrina completamente original, respecto á lo que llama grados de sociabilidad, como base para determinar la relación jurídica del Estado con toda clase de asociaciones en el orden científico, artístico; moral y económico. En cuanto á las de carácter religioso, tomando por fundamento la doctrina de Santo Tomás y Suárez, presenta como fórmula de solución la armonía entre la Iglesia libre y el Estado libre, para que el hombre, viviendo en sociedad, pueda realizar á la vez los fines temporales y eternos de su existencia.

La tercera parte trata de la organización del Estado, que el Sr. Santamaría expone primeramente en general, luego con aplicación á los diversos poderes públicos, y por último, según las formas de gobierno.

Funda la organización del Estado en la representación, que divide en expresa y tácita, directa é indirecta, individual y social. A propósito de la representación individual hace un estudio completo del régimen de las minorías, examinando las numerosas teorías que buscan la proporcionalidad mediante la acumulación ó limitación del voto, los cocientes y los coeficientes electorales. Con motivo de la representación social, critica el atomismo del sufragio moderno y defiende el derecho electoral en ciertas corporaciones.

Ocupándose de la organización del Poder legislativo, expone extensamente todas las doctrinas relativas á la cuestión de la unidad ó dualidad de Cámaras, desde Montesquieu hasta Laveleye y Bluntschli, optando por el sistema bi-cameral para que sea el Congreso la representación del elemento individual del Estado y el Senado expresión de los órganos sociales de la Nación. Considera el Poder judicial como definidor del Derecho en concreto, según Hegel, y para su organización vuelve los ojos al foro de Roma y del antiguo Aragón, buscando punto de apoyo en la Historia, como hacen Meyer, Mittermaier y Odilon-Barrot. Al tratar del poder ejecutivo presenta una clasificación enteramente nueva de las funciones administrativas, fundada en la distinción de fines y medios del Estado. Y termina esta sección con el estudio del Poder armónico ó regulador, demostrando su necesidad, cualquiera que sea la forma de Gobierno, y censurando todas las constituciones, excepto las del Brasil y Portugal, por no haberlo definido.

El examen de las formas del Estado es verdaderamente notable, no sólo por la novedad de su clasificación en formas orgánicas y sociales, sino por las consecuencias que de esta clasificación deduce para apreciar debidamente la Monarquía y la República, en sus relaciones con la aristocracia, la democracia y la mesocracia. La Monarquía constitucional encuentra nuevo punto de apoyo en esta doctrina, mediante la compatibilidad que establece entre el principio hereditario y la soberanía del Estado, asignando al Rey como función propia la del Poder armónico ó regulador.

La vida del Estado es la última parte de la Filosofía política, y en ella el Sr. Santamaría estudia el nacimiento histórico de los Estados, sus formas de unión y crecimiento, y las causas de su decadencia y muerte; merece mención especial el modo cómo examina la federación considerándola como medio para llegar á la unidad nacional, negando que sea propio de la República y afirmando que es un retroceso cuando la nacionalidad está ya formada. Define y expone las manifestaciones de la vida política normal analizando como factores de la misma el espíritu público, la opinión pública y los partidos políticos. Y concluye con el examen de la vida política anormal, tratando de las enfermedades del Estado en sus causas, efectos y remedios, ocupándose especialmente de la anarquía y el despotismo, los golpes de Estado y las revoluciones, y afirmando, con el Padre Gratry, que hay una ley moral de responsabilidad para los pueblos como para los individuos, por el uso ó abuso de su libertad.

Estas indicaciones revelan la novedad de doctrina de la parte filosófica del libro del Sr. Santamaría. En cuanto á la Historia que hace del Derecho político español, como dice el Sr. Pérez Pujol «la unidad especial y total de la existencia histórica del Estado en España, aparece ahora por primera vez entre nosotros

y se le aplican las leyes de la vida normal y anormal antes expuestas».

La naturaleza de los hechos históricos impide demostrarlo por meras indicaciones. Baste decir, que el Sr. Santamaría examina de un modo completo la evolución del Estado en la España primitiva, romana, goda, de la reconquista, bajo la monarquía absoluta y bajo la monarquía constitucional ó representativa; ocupándose extensamente dentro de la Edad Media, de la España musulmana, de los Reinos de León y Castilla, de Navarra, de Aragón, de Valencia, del Principado de Cataluña y de las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

En todos estos pueblos y reinos expone: el carácter general de su constitución, el de sus elementos sociales, la forma de gobierno, y la organización de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial según fueron concebidos en cada época. El examen que hace de la Constitución política de Aragón, que considera superior á la inglesa, es digno de citarse especialmente. El espíritu altamente crítico que se manifiesta en toda la obra va desapareciendo á medida que se acercan los sucesos contemporáneos para convertirse en mera cronología desde mitad de este siglo, y ser simple exposición, aunque ordenada y sistemática, al tratar del Derecho vigente.

En conclusión: la obra del Sr. Santamaría es notable, y digna de que el Consejo declare que debe servir al autor de *mérito especial* en su carrera para los casos que las leyes y reglamentos determinan. Madrid, 7 de Julio de 1882.—El Presidente.—Hay una rúbrica.—El Secretario general accidental. Miguel Betegón.—Hay un sello con tinta azul que dice: Consejo de Instrucción pública.

JUICIO DE Mr. MAURICE BLOCK

(JOURNAL DES ÉCONOMISTES.—PARÍS. AVRIL 1883).

En el breve tiempo trascurrido desde que se publicó la primera edición (poco más de un año), ha sido objeto esta obra de varios artículos de importantes revistas españolas y extranjeras, desde Valencia, donde salió á luz, hasta Alemania, donde fué dada á conocer en Septiembre de 1882 por la especial de Derecho *Centralblatt für Rechtswissenschaft* que publica el Dr. Kirchenhein *privat-docent* de la Universidad de Heidelberg. Por no aumentar estas páginas preliminares, que hace numerosas la extensión del Prólogo, no reproducimos tales artículos, por otra parte excesivamente benévolos, limitándonos á presentar como testimonio de crítica española la más autorizada del Consejo de Instrucción pública en el dictamen que precede, y como ejemplo de crítica extranjera el siguiente artículo de Mr. Maurice Block, el más conocido y uno de los más reputados publicistas de Europa en ciencias políticas (1).

En Espagne, Valence, chez Ferrer de Orga, a paru un *Curso de Derecho político* par Mr. le professeur Santamaría de Paredes, avec une introduction par Mr. E. P. Pujol, ancien recteur de l'université de Valence.

(1) Nota de la 2.ª edición.

Parmi les choses qui peuvent nous intéresser dans ce livre, il y a une étude sur le but, les moyens et les pouvoirs de l'État. L'auteur, quoique habitant à l'extrémité de l'Europe, est au courant des discussions qui ont eu lieu dans les grands centres littéraires et scientifiques du nord et de l'ouest de notre continent, il connaît le définitions des socialistes et celles des individualistes. Il me semble avoir une tendance à l'éclectisme, en ce sens, qu'il rejette nettement les idées socialistes, et se montre assez favorable à la liberté individuelle; mais il reproche aux individualistes de ne pas admettre de distinction entre l'État et la société, et surtout de ne pas considérer cette dernière comme un organisme. Ce reproche est trop généralisé et de plus un peu vague. Tout dépend ici de la manière d'entendre les chosses et des limites que l'on trace autour d'elles. Je voudrais que ceux qui abordent ces idées abstraites s'appliquassent à être bien clairs et surtout à dire s'ils admettent qu'*en fait* on puisse séparer l'État de la société: existe-t-il un État sans société, et une société (je ne dis pas *des sociétés)* sans État ¿Es-ce que *Société* ou *État* veulent dire pour vous la même chose que pour moi? C'est ce qu'il faudrait savoir *(a)*.

(*a*) El Estado es la Sociedad, pero sólo bajo un aspecto, en cuanto se halla organizada para definir y hacer cumplir el Derecho, mediante el cual se relaciona con ella; el Estado no puede existir sin la Sociedad, porque es la Sociedad misma, como el sistema nervioso no puede existir sin el cuerpo, sin que por esto sea *todo* el cuerpo en el conjunto de sus sistemas óseo, sanguíneo, muscular, etc. Confundir el Estado con la Sociedad, es el error de los socialistas, pues absorben en la organización social para el Derecho, las organizaciones sociales para la religión, la ciencia, la industria, el comercio, etc. Desconocer que la Sociedad, independientemente de su organización para el Derecho, es algo más que la suma de sus individuos, como el cuerpo es algo más que la suma de sus miembros, y que necesita organizarse, apoyándose en el derecho de asociación, para realizar unitariamente la ciencia, la industria y demás fines de la vida, tal es el error de los individualistas. Distinguir el Estado de la Sociedad, y proclamar la necesidad de una organización libre de los fines sociales que sustituya á la temporal que hoy ejerce el Estado, pero *organización* con sus caracteres de unidad y totalidad, no mera

Du reste, la critique que fait un auteur ne nous apprend pas toujours ce qu'il pense lui-même, mais Mr. de Paredes a eu soin de nous le dire; voyons donc quelles sont, selon lui, «les fins de l'État.» Il faut d'abord distinguer entre les fins permanentes et les fins variables. La fin, le but, la destination permanente de l'État est de réaliser le droit en maintenant l'harmonie sociale et en assurant sa propre conservation. Pour maintenir l'harmonie sociale, l'État doit: 1.º reconnaître l'existence de la personne juridique (elle n'est pas expliquée par l'auteur), de la personne individuelle, de la personne sociale (c'est cette dernière qui semble être la personne collective, dite personne civile); 2.º réprimer le mal dans les relations entre une personne «juridique» et les autres: le sens du mot juridique m'échappe ici (*), ou il embrasse à la fois la personne individuelle et la personne sociale', car le *alterum non lædere*, ne faire de mal à personne, s'applique au moins autant à l'individu qu'à n'importe quelle combinaison d'hommes *(b)*; 3.º exiger l'accomplissement du bien consenti exprèssement ou tacitement. Le numéro 2 répond à la justice pénale, le numéro 3 correspond à la justice civile et commerciale.

L'auteur montre que l'intervention négative de l'État pour maintenir «l'harmonie sociale» ne suffit pas, qu'il faut encore une intervention positive. Je me permets d'exprimer entre parenthèses une observation qui m'a frappé: ce sont précisément ceux qui insistent le plus sur le caractére organique de la société qui réclament le plus d'intervention gouvernementale. Si

suma arbitraria y casual de miembros, tal es la doctrina del *liberalismo armónico* que nosotros defendemos. Los socialistas sólo ven el *todo*, los individualistas las *partes;* nosotros, el todo y las partes, en su relación armónica. *(N. del autor.)*

(*) Juridique semble vouloir dire simplement: conforme au droit. On trouvera plus loin: personne juridique sociale.

(*b*) Véase el cap. I, sección 2.ª, parte 2.ª de la obra. *(N. del autor.)*

la société est un organisme (je n'affirme ni ne conteste en ce moment), elle doit marcher tout seule. Le cheval est un organisme, il se meut à volonté; la charrette n'a pas cet avantage, il faut la traîner *(c)*.

L'État, avons-nous vu, a encore le droit de maintenir sa propre existence. Ce droit et le devoir de réaliser «l'harmonie sociale» lui confèrent des pouvoirs de commandement et de saction. Il peut déclarer que la justice est méconnue, il peut la rétablir et créer des institutions pour en assurer la bonne administration. On voit par ces courtes indications que l'auteur fait en quelque sorte la philosophie du droit public. Nous avons là une première partie, en plusieurs chapitres, qui étudie la nature de l'État; une seconde, également assez étendue, qui s'occupe des relations entre l'État et l'individu (énumération et examen de chaque droit civil ou politique), puis des rapports de l'État avec la Société; une troisième partie très développée, qui expose l'organisation de l'État, la théorie des trois pouvoirs, la représentation nationale, les formes de gouvernement; une quatriéme, intitulée: la vie de l'État (la vie, c'est «le développement de l'essence d'un être ou d'une entité dans le temps,» la vie est donc «l'union de la permanence et du changement.»)

L'auteur, quoique aimant le langage abstrait, parle dans ses développements un langage concret et intelligible, ce qui est très méritoire pour un savant dont les principaux maîtres s'appellent Kant et Charles.

(*c*) Precisamente porque la sociedad es un organismo de hombres, debe andar sola: esta es nuestra doctrina. Pero hasta que ande sola, es decir, hasta que partiendo del derecho de asociación se haya organizado convenientemente según exige la naturaleza de cada uno de sus fines dentro de cada Nación, necesita andadores, y lo que importa fijar con claridad son las reglas de la actual tutela del Estado para facilitar esta evolución, sin salirse de la esfera del Derecho. Véanse especialmente los capítulos que tratan de los fines del Estado y de las relaciones del mismo con la organización social. *(N. del autor.)*

Comte. Le livre termine par une histoire du droit politique espagnol qui occupe environ 250 pages, et donne la constitution la plus récente.

En somme, quoique j'aie plus d'une réserve à faire je me plais à reconnaître que l'auteur est un savant de beaucoup de mérite, que son livre fait réfléchir— la réflexion produit la réflexion—enfin que le sujet est des plus attachants.

MAURICE BLOCK.

PRÓLOGO.

I

Para determinar la significación de un libro en el movimiento científico contemporáneo, forzoso es tomar como punto de partida las ideas fundamentales de los sistemas reinantes, que viene á continuar ó contradecir la nueva doctrina en el flujo y reflujo del progreso humano. Por lo que al Derecho político toca, si bien ha influído en su fondo el estacionamiento relativo del concepto general del Derecho durante el último medio siglo, han sido tan numerosas y variadas las teorías políticas contemporáneas, que no es fácil formar idea de las corrientes predominantes en esta parte de los saberes.

Si el Estado, objeto propio de la ciencia política, es el poder que define y garantiza el Derecho, el primer problema que ha de resolverse es el de fijar la noción general del Derecho mismo; y aquí empieza la más grave dificultad. Vázquez Menchaca, separó en el siglo XVI el Derecho de la Teología, dando á aquél por criterio la razón, guía de los destinos naturales del hombre. Hugo Grocio, en el XVII, le asignó como objeto la Sociedad; pero recayendo las relaciones sociales bajo el doble fuero de la Moral y del Derecho, ¿cuál es el límite que separa estas dos ciencias? Christian Thomasius, planteó la cuestión sin acertar á resolverla, al distinguir los deberes imper-

fectos de los perfectos; y Kant, que unía el siglo XVIII con nuestro siglo, inició la verdadera solución jurídica, subordinando el libre albedrío al imperativo categórico de la Moral y definiendo el Derecho: conjunto de condiciones por medio de las cuales la libertad de uno se coordina con la de otro según una ley general.

Quedaba así determinada la naturaleza del Derecho como ciencia de condiciones para el cumplimiento del fin humano, definidas por la razón é impuestas á la voluntad en las relaciones sociales. Pero reducidas por Kant estas condiciones á un carácter negativo, al respeto mutuo de las libertades humanas, al precepto de no hacer mal, dejaba sin explicación la mitad de las instituciones jurídicas.

Krause completó el concepto de la escuela kantiana, comprendiendo en la esfera del Derecho, no sólo las condiciones negativas, sino también las positivas necesarias al cumplimiento del fin humano, imponiendo á la voluntad, además del precepto de no hacer mal, el de hacer bien, no en la totalidad del bien humano, sino en cuanto este bien constituye un medio para el desarrollo del fin del hombre en el individuo y en la sociedad. Y he aquí como aparece en toda su magnitud el problema contemporáneo, porque si no se determinan con precisión estas condiciones positivas que también constituyen el Derecho, y que por tanto han de ser declaradas y sancionadas por el Estado, se corre el peligro de confiscar la libertad humana, que es á su vez, después de la demostración de Kant, la primera é ineludible condición del fin moral del hombre.

II

Preciso es confesar, que las oscilaciones de la Filosofía en nuestro siglo, no han consentido que adelante gran cosa el concepto fundamental del Derecho,

Al predominio de la doctrina sujetiva y personal de Kant, siguió, como preponderante en la opinión científica, la escuela hegeliana, cuyos servicios son innegables en sus fecundas aplicaciones á la Historia y á la Estética, es decir, á las manifestaciones externas del ideal, pero cuya influencia ha sido completamente estéril en la esfera del Derecho, á pesar de su excelente teoría de la voluntad jurídicamente considerada, por absorber la voluntad particular en la general, la personalidad del individuo en la personalidad del Estado por medio de uno como panteísmo político.

La escuela doctrinaria, reacción contra el materialismo francés del último siglo, transacción vacilante con el espiritualismo, no acertó á salir de sus incertidumbres en la esfera del Derecho; y afirmando la libertad y el orden en una conciliación empírica, estableció, como base del Estado, la máxima de que «gobernar es resistir», pero sin fijar limitaciones á esta resistencia arbitraria por indefinida.

La escuela positiva, hoy predominante, reacción natural contra los excesos del idealismo, ha conducido el pensamiento á las realidades de la vida de que se mantenía alejado; pero la insuficiencia de sus bases filosóficas se muestra en las ciencias morales con mayor claridad que en las consagradas á la naturaleza, y sus teorías jurídicas, indecisas, contradictorias, han hecho retroceder más que avanzar la noción del Derecho. Mill, Herbert Spencer y Buckle, han hecho renacer las doctrinas kantianas, reduciendo á límites negativos la acción del Derecho y del Estado; pero aunque este neo-kantismo constituya la corriente más seguida por los positivistas, no excluye otras tendencias dentro de la misma escuela y de los mismos escritores. Herbert Spencer y Luccini, se creen obligados á reconocer en el Estado la autoridad necesaria para corregir los instintos antisociales, constituyendo una función correlativa, un verdadero contrapeso de

la inmoralidad que inclinaciones fatales desarrollan en la vida social. De este modo los positivistas, después de encerrar en los más estrechos linderos la acción del Derecho, vuelven á ensancharla y confundirle con la Moral, y todavía tornan á cercenar el poder del Estado hasta el punto de anularle. El mismo Herbert Spencer, partiendo de la idea de Bentham, de que las leyes y el gobierno son un mal necesario, cree que cuando la ley moral sea bastante fuerte en el seno de la sociedad, el gobierno debe desaparecer por inútil, y así se da la mano con Proudhon, que definía el Derecho como el respeto de la personalidad ajena espontáneamente sentido, principio que ha inspirado el anarquismo de una parte de los socialistas internacionales. Y no sólo por el anarquismo, sino también por la subordinación del individuo á la especie, el positivismo ontológico inspira las vagas concepciones de un socialismo naturalista.

No hemos de apuntar siquiera los sistemas fundamentales del socialismo, con tanto mayor motivo, cuanto que todas las teorías utopistas han perdido su prestigio; pero tanto el socialismo teórico como el meramente instintivo, niegan ó desconocen el concepto del Derecho, identificándole con la Moral y con la Economía Política, por la negación de la personalidad en el individuo y la fusión en un todo indistinto de la Sociedad y del Estado.

No llegan á tal extremo los socialistas llamados de cátedra; pero consintiendo la ingerencia del gobierno en los fines y funciones sociales, sin un criterio definitivo que precise la extensión de tal ingerencia, dejan en la misma incertidumbre la idea primordial del Derecho y del Estado.

Por contraposición á todas las teorías colectivas, los economistas de la escuela de Bastiat, reproduciendo el *laissez faire* de los fisiócratas, y considerando como mejor gobierno el que gobierna menos, han

venido á dar en el individualismo kantiano, habiéndoles servido de puente las doctrinas de Guillermo de Humboldt. Pero sea que consideren el Estado como la organización del derecho de defensa, ó como una empresa de seguros, ó que reduzcan su acción al condicionalismo negativo, nunca pueden definir plenamente el concepto del Derecho.

Reacción contra este sentido atómico, ha sido en la esfera del Derecho político la doctrina del Estado nacional, profesada por Bluntschli. El concepto del individuo y el del Estado, aparecen en ella definidos con acierto, mediante la conciliación de la libertad con el organismo social; pero no deslinda con igual exactitud la Sociedad del Estado, y al modo de Stein, que considera á éste como el *yo*, como la conciencia de la sociedad, Bluntschli lo tiene por el alma de la Nación.

Subsiste, por tanto, en pie el problema del concepto del Derecho y de la competencia del Estado, en los términos en que los planteó Krause: están bien distinguidos los límites que separan el Individuo, la Sociedad y el Estado; los dos primeros con fin propio, el último como la institución que condiciona los medios para el cumplimiento de aquellos fines: se reconocen unánimemente como jurídicas, las condiciones dependientos de la voluntad puramente negativas, y en ello se encuentra la explicación de la buena acogida que ha logrado el renacimiento kantista: se conviene en la necesidad de definir y garantizar por el Estado algunas condiciones positivas del bien humano, pero ¿cuáles? Aquí está la cuestión, aquí reina aún la incertidumbre.

La escuela fundada por Krause, no ha llegado á desenvolver y completar su pensamiento: sus discípulos en Alemania y en Bélgica, vacilan á falta de un principio que les sirva de criterio para determinar estas condiciones; sus discípulos en España, inclinados

á distingir la Moral del Derecho, principalmente por el aspecto condicional que éste presenta, propenden á compenetrar una y otro; pero separando los derechos exigibles de los no exigibles, aunque no formulen la regla en que ha de fundarse esta separación, fijan la competencia del Estado en el círculo de los derechos exigibles, y así queda precisada y circunscrita la cuestión.

III

No hemos de discutir palabras: podrán los deberes no exigibles merecer ó no el nombre de derecho; nosotros creemos que el Derecho sólo abarca los deberes exigibles, y en esto estriba la importancia del problema. Aunque no constituya la coerción la esencia del Derecho, ha de considerarse como su primer atributo puesto que siendo necesarias al fin del hombre las condiciones jurídicas y dependiendo éstas de la voluntad, es preciso que el poder público las imponga, si la voluntad, negándose á prestarlas, opone obstáculos á la realización del destino humano. El individuo y la sociedad cumplen libremente su fin, sin otra coacción legítima que la del Estado; lo que importa esclarecer es el punto á donde alcanzan la iniciativa privada en el individuo y la acción espontánea de la sociedad, libres de toda traba, sin tropezar con el límite del poder, límite que sólo puede precisarse fijando las condiciones voluntarias, que en nombre del Derecho, como su órgano, declara coercibles el Estado.

Planteado de este modo el problema, es como se propone resolverlo el Sr. Santamaría; y aquí es donde debo una confesión al lector. El Sr. Santamaría, que ha dado más importancia de la que tiene á algunos opúsculos míos, los cita repetidas veces en su libro, dando á conocer así la conformidad que reina en

nuestras opiniones. Al defender, por tanto, sus doctrinas, declaro que soy recusable por interesado, defiendo también las mías; pero he de añadir, que lo que en mí han sido conceptos incompletos, atisbos pasajeros, forma en el *Curso de Derecho político* un sistema completo, un conjunto orgánico que podrá ser admitido ó rechazado, pero que merece ser seriamente meditado y discutido por los nuevos puntos de vista que contiene y por las extensas aplicaciones que de ellos hace á la ciencia política.

Partiendo el Sr. Santamaría del estado actual de la Filosofía jurídica, afirma que las condiciones que como obligatorias y coercibles puede imponer el legislador á la voluntad en las relaciones sociales para armonizar el bien del individuo y el de la sociedad, son dos: una puramente negativa: no hacer mal; otra positiva: hacer bien, pero sólo el bien prometido *expresa ó tácitamente;* y á estos dos principios reduce lo que los jurisconsultos romanos llamaban preceptos del derecho.

El primero no necesita discutirse: está universalmente reconocido. La demostración del segundo, nuevo punto de vista que opone un límite inquebrantable á las pretensiones del socialismo, sin detenerse en las estériles negaciones de los individualistas, es tan clara como sencilla. «Si no se exige que las condiciones positivas, que el bien que haya de prestar la voluntad, haya sido tácita ó expresamente consentido, dice el Sr. Santamaría, será imposible la armonía social, porque entonces quedará absorbido el individuo por la especie, el hombre por la colectividad. La razón es obvia: la casa en que habito, los vestidos con que me cubro, los alimentos que me nutren, los libros que me enseñan, mis ideas, mis facultades, mi trabajo, en suma, todo lo que es mío y pende de mi voluntad, todo esto es bueno y sirve para satisfacer las necesidades de los demás; y si se acepta otra doctrina, no

podría calificarse de injusticia el obligarme á desprenderme de tales bienes, á título de que otros lo necesitan y yo puedo satisfacer mis necesidades en círculo más limitado. En tanto que cuando yo *consiento en prestar el bien*, es porque no necesito aquello de que me desprendo, ó porque lo doy en cambio de otra cosa que me produce igual utilidad, ó porque estimo que cumplo mejor mi fin particular dándolo, que conservándolo; y si el Estado me obliga á cumplir el bien prometido ó consentido, es porque con mi promesa ó consentimiento he manifestado que aquella prestación no se opone al cumplimiento de mi fin individual, y en cambio, de no realizarla, sirvo de obstáculo al fin de los demás, que con ella contaban para satisfacer sus necesidades».

Puesto que estas condiciones se imponen á la voluntad, han de traducirse en forma de reglas jurídicas, para que siendo conocidas, puedan ser ejecutadas; y el poder social organizado para la declaración del Derecho como fórmula práctica de la vida, para juzgar cuando los actos humanos se conforman ó disconforman con la regla establecida, y para emplear la fuerza material que rechace toda agresión injusta y restablezca todo derecho infringido, ese es el Estado.

Pero el Estado, verbo y potencia del Derecho, ha de organizarse también con arreglo al Derecho, bajo la ley de las condiciones jurídicas más apropiadas á su fin, y he aquí determinado el objeto particular de la Ciencia política, cuya enciclopedia, como dice el señor Santamaría, abarca: la *Filosofía*, es decir, el ideal de la organización fundamental del Estado; la *Historia*, forma gradual y práctica del Derecho político realizado, que en su última página escribe el Derecho vigente; la Ciencia filosófico-histórica del Derecho político, que por una parte confirma el ideal con la inducción sacada de los hechos, cada vez menos imperfectos y desarrollados en una evolución sujeta á leyes

(*Filosofía de la Historia*), y que por otra, juzga los hechos cotejándolos con el ideal para preparar su reforma (la *Nomotesia* de Emerico Amari); y por último, cierra este círculo el Arte de la Política, aplicación activa de la ciencia á la vida.

El libro del Sr. Santamaría, no recorre toda la extensión de esta vasta enciclopedia. Excluye desde luego el Arte de la Política, puesto que su libro, obra propia de la enseñanza, de la severidad de la cátedra, no podía descender de la región serena de las doctrinas; pero aun en la ciencia del Derecho político, si bien abarca todo el ideal filosófico, no contiene en la parte positiva más que su historia y su estado vigente en España. Las mismas necesidades de la enseñanza, le imponían ineludiblemente este plan y estos límites que le han obligado á no incluir en su obra la Filosofía de la Historia política, ni la crítica y reforma de las leyes positivas.

IV

La parte general ó filosófica del Derecho político, concebida en sus más altos principios, constituye en el nuevo libro un sistema armónico, tan notable por su unidad y enlace, como por la plenitud de sus doctrinas, pues que abraza, no sólo todas las que se encuentran esparcidas en las obras precedentes de las más variadas escuelas, sino algunas que aun no han sido examinadas, ó que lo han sido de un modo incompleto á la luz de la ciencia política.

El plan se desenvuelve por sí mismo, sin violencia alguna, en el orden siguiente:

1.ª parte. Naturaleza del Estado en su modo general de ser, en sus fines, en sus medios y en su soberanía.

2.ª Sus relaciones con el individuo y con la sociedad.

3.ª La organización política en general, y la de cada uno de los poderes públicos en particular, de donde se deduce la doctrina de las formas orgánicas y sociales del Estado.

4.ª Vida normal y anormal del Estado.

Veamos en una rápida ojeada, siguiendo el mismo método, el fecundo desarrollo de los principios ya apuntados, y la manera como penetran en todas las instituciones, para trabarlas y vivificarlas en una organización armónica.

V

En cuanto á lo primero, al modo general de ser del Estado, parte el Sr. Santamaría de una idea tan nueva en su expresión, como fecunda. El Estado, dice, en cuanto es poder social constituído para realizar el Derecho, sólo ha encarnado y puede encarnar en una sociedad total independiente, porque en efecto, sólo cuando al lado de los fines del individuo aparecen en vías de desarrollo todos los fines sociales, compenetrándose unos y otros en el fin general humano, es cuando pueden definirse en su conjunto las condiciones exigibles á la voluntad para que no sea obstáculo y para que preste su apoyo al cumplimiento del destino natural del hombre. Y como la familia es la primera y más humilde sociedad total humana durante las edades primitivas, el Estado apareció en la familia en las sociedades patriarcales. Más tarde, cuando subordinándose las familias á una unidad superior al través de la *gens*, de la fratria, de la tríbu y de la curia, se llegó á la constitución de la Ciudad, en ella encarnó el Estado en el mundo antiguo; y Grecia y Roma dieron al Derecho del Estado el nombre que aún conserva, le llamaron político, derivándolo precisamente de *polis*, ciudad. Por último cuando al través de las sociedades regionales que había engendrado en la Edad Media el feudalismo, se llega en los tiempos modernos á la formación de las Nacionalidades, en ellas se constituye el Estado en que aún vivimos, que por eso se llama Estado nacional; y como el desarrollo de las ciencias y de las artes, la posesión cada día más completa que el hombre toma de la tierra y la facilidad de comunicaciones que estrecha más y más las distancias, van permitiendo á los pueblos agruparse y tal vez fundirse en fines comunes, irán constituyéndose unidades superiores de cultura, en que pueda encarnar el Estado del Porvenir. Ya empiezan á ser internacionales algunas instituciones jurídicas, como la propiedad literaria; ya se piden leyes mercantiles universales; y sobre todo, ya se presienten los Estados que han de formar, federándose, las grandes razas de Europa, la greco-latina, la germánica y la eslava, cuyo número y composición providencial, sin llegar á la unidad que aun consideramos imposible, sin tocar en la dualidad que engendraría inevitables luchas, constituiría un equilibrio más sólido y más favorable á la paz que el artificial é inestable en que hoy viven los Estados nacionales.

Este concepto del organismo del Estado, rectifica la idea bastante generalizada de que constituye Estado toda persona en cuanto realiza el Derecho. Las personas, sujetos activos y pasivos del Derecho, no lo realizan, no ejercen sus facultades, ni cumplen sus obligaciones, sino fundándose en el imperio de la regla jurídica que define y garantiza el Estado; y el Estado al constituirse como poder para formular el Derecho, no se manifiesta en las personas individuales ni en muchas de las sociales, sino sólo en sociedades totales y superiores, como dice el Sr. Santamaría, y aun así sin confundirse los dos conceptos que encarnan en un mismo órgano. Hoy se distingue perfectamente la Ciudad del Estado, con el cual se iden-

tificaba en el mundo antiguo, y por igual razón no debe desconocerse ahora la diferencia que existe entre la personalidad jurídica de la Nación y el organismo político del Estado nacional. El Sr. Santamaría separa con minucioso y profundo análisis estos conceptos para deshacer la confusión en que caen Bluntschli y otros reputados escritores, y para rectificar, como luego veremos, el error filosófico é histórico que sirve de base al federalismo contemporáneo.

Estos precedentes abren y explican la doctrina de los fines del Estado. No se desconoce ya por nadie, que su fin esencial y permanente es la realización del Derecho; pero en cuanto á los fines llamados históricos, tutelares ó sociales, no hay acuerdo en el criterio para determinarlos ni en la extensión con que deben desenvolverse. Si se precisan y esclarecen en el libro que vamos examinando, es porque se apoya en un concepto superior de las instituciones nacionales y de las leyes generales biológicas aplicadas á la sociedad.

La Nación es una sociedad total, hemos convenido en ello; pero ha de cumplir todos sus fines con el carácter que le es propio, con el modo de ser particular que le imprimen la naturaleza y el espíritu, las condiciones climatológicas del territorio, las cualidades físicas y morales de la raza unificada por origen ó por compenetración, para constituir la particular índole de la unidad nacional, que arraiga en el sentimiento público y se manifiesta en el idioma, porque como dice el Sr. Santamaría citando á Fichte: si el estilo es el hombre, el idioma es la Nación.

Deben, por tanto, desarrollarse en la Nación con propio colorido los fines generales del hombre, la Ciencia y el Arte, la Religión, la Moral y el trabajo económico, bien se cumplan por instituciones aisladas que espontáneamente se armonicen, bien lleguen á

concertarse estas instituciones en una unidad representativa superior, que aún no se ha manifestado en la vida social, pero que debe manifestarse algún día y constituirá la personalidad jurídica de la Nación con independencia del Estado. Entretanto sean cualesquiera las causas de esta imperfección de desarrollo, las instituciones nacionales no alcanzan á cumplir todos los fines de la vida; la Nación, como sociedad total y en cuanto es una persona social hoy imperfecta, por el hecho de su existencia, *tiene derecho* á que se cumplan total y orgánicamente, y el Estado, en el desempeño de su misión jurídica, obliga á que contribuyan á realizarlos todos los miembros de la sociedad nacional. El Derecho, pues, dice el Sr. Santamaría, es el lazo de unidad sintética entre los fines permanentes del Estado, que ya pueden llamarse fines *políticos*, y entre los históricos, transitorios ó tutelares, que deben denominarse *nacionales;* y el Derecho contiene además la ley de su evolución, porque mientras los fines políticos, la declaración y mantenimiento de la regla jurídica, son siempre los mismos y han de realizarse en igual forma, los fines históricos deben ejercerse en la forma progresiva que exige una verdadera tutela jurídica, es decir, que el Estado sólo ha de hacer lo que las instituciones libres nacionales no puedan cumplir por sí, y ha de procurar que se desarrollen y fortifiquen éstas en la saludable atmósfera de la libertad individual y social, para abdicar su poder tutelar el día en que emancipadas cumplan por sí con medios propios sus fines.

Un ejemplo, arrancado ya del Derecho positivo, sirve al Sr. Santamaría para esclarecer esta doctrina. Fin *nacional* dice, no político, es la Beneficencia; y mientras las instituciones privadas se consagran al alivio de las miserias físicas y morales que afligen á la humanidad, el Estado se limita á cumplir su misión permanente, manteniendo el derecho del individuo y el

de la sociedad; pero como las instituciones nacionales de beneficencia particular no alcanzan á llenar su objeto, el Estado toma á su cargo una parte de este fin social, y lo realiza por medio de sus funcionarios, con los recursos de la Hacienda, organizando, en suma, la beneficencia pública, hasta que la extensión de la privada haga innecesaria su obra. Esa es la ley general de la vida en todos los seres; en los más imperfectos, unos mismos órganos sirven para el desempeño de varias funciones; en los más perfectos, cada función tiene un órgano propio; á medida que la humanidad se perfeccione, el Estado dejará de desempeñar las funciones de la Nación.

De la doctrina de los fines del Estado se desprende la de sus medios, porque necesariamente han de ser éstos proporcionales á aquéllos; y puesto que quedan distinguidos los fines nacionales de los políticos, hay que distinguir también los medios del Estado de los medios de la Nación, sin confundir en unos ni en otros los personales con los materiales y dividiendo los personales en servicios voluntarios y obligatorios. Estas clasificaciones, aparentemente teóricas, son al cabo de grande utilidad práctica: están concebidas bajo un punto de vista lógico, pero están *replanteadas*, si puede emplearse la palabra, ante las realidades de la Administración pública, cuyas funciones se esclarecen con nueva luz á la de estas ideas y de otra división, que aunque no desenvuelta, pero sí indicada en el libro, queremos apuntar ligeramente. Encargado el Poder administrativo de los fines y medios del Estado, que á veces se enlazan y confunden, ha de ejercer necesariamente funciones finales, funciones condicionales y funciones mixtas. Sobre esta distinción y las que llevamos referidas, viene el Sr. Santamaría desarrollando en la cátedra, ya que hasta ahora no lo ha hecho por medio de la imprenta, un plan tan nuevo como completo y sistemático del Derecho administrativo, natural consecuencia de sus principios políticos.

De funciones públicas hemos hablado casi sin querer; y en efecto, la aplicación de los medios á los fines del Estado, obra son de su actividad, funciones son de su poder.

El poder es esencialmente uno: lo que más tarde, para conformarnos con el uso, llamaremos poderes del Estado, no son más que funciones del poder. La potestad pública no se concibe, si el Estado no piensa, quiere y obra con independencia; y esta potestad entera é independiente, es la soberanía, que según Kant, citado por el Sr. Santamaría, ha de ser irreprensible en sus leyes, inapelable en sus fallos, irresistible en sus mandatos. ¿Pero cuál es el origen de la soberanía? Dios, contesta el Apóstol, advirtiendo Santo Tomás, que San Pablo habla de la potestad en general, no del príncipe en particular; y el señor Santamaría, comentando á uno y otro, reconoce la verdad filosófica de esta doctrina, puesto que Dios es el verbo del Derecho, ideal absoluto de la justicia; y en cuanto el Estado se constituye como órgano del Derecho, radica en él la soberanía.

Dios, sin embargo, no trasmite directamente el poder á clase, familia ni persona determinada, como quieren la escuela ultramontana entre los católicos y la autoritaria del hebreo Stahl entre los protestantes, que no es del todo extraña á las últimas corrientes de aquélla. Inherente el poder al Estado, hoy nacional, teniendo como el Derecho por criterio la razón, corresponde á todos los miembros de la Nación, al pueblo, si por él se entienden todas las clases sociales, no si con este nombre se quiere significar el cuarto estado con exclusión de los demás. Esa es la soberanía constituyente, y de aquí deduce el Sr. Santamaría más adelante, dos consecuencias dignas de atención: la primera, que los poderes de hecho, las soberanías constituídas, no tienen legitimidad, sino en cuanto

representan la constituyente de la Nación, mediante el consentimiento expreso ó tácito; la segunda, que siendo el criterio del Estado la razón, y pudiendo equivocarse la mayoría del pueblo al definir por sí ó por sus representantes la justicia, ni debe imponerse á las minorías, negándoles representación en el poder, ni sus leyes dignas de todo respeto en la vida práctica, merecen filosóficamente otro concepto que el de expresión provisional é histórica de los ideales del Derecho.

VI

Planteado el concepto general del Estado, no es difícil señalar las relaciones que le ligan con el individuo y con la sociedad. Veámoslas en su conjunto como las presenta el *Curso de Derecho político*. El individuo tiene derechos como tal, como persona jurídica, para el cumplimiento de sus fines; los tiene también como miembro del Estado, como parte atómica de la soberanía, y precisando esta distinción, se da á los primeros el nombre de individuales y á los segundos el de políticos, reconociendo en algunos el carácter de mixtos, por su doble naturaleza. Los individuales son por su esencia civiles y así lo escribe el Código civil portugués, pero su garantía pertenece al Derecho público, y á éste corresponden exclusivamente los políticos.

¿Qué piensa el Sr. Santamaría sobre la debatida cuestión de los derechos ilegislables, ó como ahora vuelve á decirse, de la autonomía del individuo? Cree y con razón, que lo mismo los individuales que los políticos, no puede limitarlos arbitrariamente el Estado, pero que á éste toca declarar el límite que encuentran en el derecho ajeno. La autonomía del individuo, es ante todo esencialmente moral, es el derecho que tiene de cumplir libremente su deber, y

ni en la determinación de su fin, ni en el desarrollo de su vocación, de sus facultades, puede ingerirse el poder público, sino definiendo ó garantizando el derecho de otros individuos ó el de la sociedad, bien consista en el respeto puramente negativo, en no hacer mal, ó en realizar el bien prometido. Si esto es considerarlos legislables, queda trazado el círculo que no ha de pasar el legislador. Si es tenerlos por ilegislables, lo son en buen hora, como son inalienables é imprescriptibles. Estos atributos tienen la seguridad personal y la libertad, derechos que el individuo goza por el hecho de ser hombre, pero los tienen también el derecho de elegir y de ser elegido para los cargos públicos, el *jus honorum* y *jus sufragii*, como decían los romanos, que el hombre posee por el hecho de ser ciudadano; porque el Sr. Santamaría, fijando bien la noción de los deberes y aun de las obligaciones exigibles para con el Estado, considera los derechos políticos como condiciones para el cumplimiento de tales deberes, y bajo este concepto los sustrae á la arbitrariedad del poder á que los someten las teorías del pacto social y cuantas fundan el Derecho en la voluntad humana.

De las libertades individuales que examina el *Curso de Derecho político*, sólo haremos mención de la religiosa, cuyo origen busca en los principios inmutables y universales de justicia, los cuales exigen la libertad de las sectas disidentes en los países católicos, para que el catolicismo goce igual libertad en las naciones más importantes de Europa y de América. Así proclamaba Lactancio, citado por el Sr. Santamaría, que nada hay tan voluntario como la religión, y esta doctrina era entonces, en el Imperio romano, que fundaba el orden político sobre el Dios César, mucho más peligrosa para el Estado que puede serlo hoy, después que el Cristianismo ha separado la Religión del Derecho.

De los derechos políticos es notable la teoría del sufragio, un tanto oscurecida en estos tiempos por los que lo limitan como concesión del poder, ó los que sólo lo consideran como función pública. Es primeramente derecho, dice el Sr. Santamaría, porque todo hombre lo tiene, como miembro del Estado, para intervenir en la representación que constituye el poder; pero su ejercicio es función pública y personal que requiere por tanto condiciones de capacidad; y en este concepto se niega al menor, hoy á la mujer, á quien queda en cambio el imperio en la familia y en los salones, cuya influencia es y debe ser cada día mayor en la vida política; y de igual modo debe negarse á los que por carecer de la instrucción primaria, no tienen condiciones para ejercer por sí tal derecho, sin que esto envuelva menoscabo del sufragio universal, desde que el Estado ofrece gratuitamente la primera enseñanza y la declara obligatoria.

La doctrina de las relaciones del Estado con la sociedad, es una de las que mayor novedad ofrecen en el *Curso de Derecho político*, de las que mejor demuestran la fecundidad y exactitud de los principios jurídicos en que se apoya.

La sociedad es esencial al hombre, pero la asociación es en su fin y modos voluntaria. Hay más aún: por caso excepcional, alguna vez renuncia el individuo á la sociedad, como lo prueban los ejemplos de aislamiento místico en muchas religiones. De este fundamento voluntario, deduce lógicamente el Sr. Santamaría la acción del poder público sobre los organismos sociales.

Empieza por un análisis hasta ahora no practicado de las diversas formas de la asociación, y según su naturaleza va aplicándoles la autoridad del Estado y el criterio del Derecho. Llama sociedad de primer grado, á la que resulta de la mera coexistencia, de la

convivencia social, en que los individuos aparecen juntos, pero sin unirse en un fin común, aunque dispuestos á ayudarse como hombres cuando la necesidad lo exija. En este caso, el Estado se limita á imponer á cada individuo la obligación negativa de respetar á los demás; y como obligación positiva, sólo formula la que nace del consentimiento tácito derivado de la coexistencia social: el socorro accidental á una necesidad urgente que podemos remediar sin riesgo ni perjuicio. El que encuentra, por ejemplo, un recién nacido expósito, debe llevarlo á la casa-cuna ó presentarlo á la autoridad. Si no quiere sufrir obligaciones de este género, que se encierre en su casa donde sólo se asociará con las personas que quiera, bajo la ley que le plazca.

Llama el Sr. Santamaría sociedad de segundo grado, al régimen que los economistas denominan de cooperación (no las cooperaciones obreras) que se aplica al trabajo y á todos los órdenes de la vida. Según este régimen, cada hombre se dedica á un fin, á un objeto, á la elaboración de un solo producto; y esta división espontánea de fines y trabajos, se concierta en una armonía superior, mediante el cambio de productos y servicios, mediante el contrato, asociación de tercer grado en un objeto determinado, no en un fin común permanente. En este caso, el Estado se limita á hacer cumplir las obligaciones jurídicas que del contrato nacen.

Asociación inorgánica, dice con acierto el Sr. Santamaría, es la de cuarto grado. Ejemplo de ella es la mercantil colectiva, en que se ponen en común bienes y servicios para un fin durable, pero sin que haya en ella órganos desarrollados en juntas directivas, consejos ni reglamentos. Cuando estos órganos de representación ó de funciones especiales se desarrollan, se ha llegado á la sociedad de quinto grado, á la orgánica. En estos dos últimos modos, la sociedad, consti-

tuída por la permanencia del fin, alcanza personalidad jurídica, y el Estado tiene el derecho de reconocerla, de registrarla (como registra el nacimiento de un niño), si se propone un fin humano; de desconocerla, si no se concierta con la moral, aunque no quebrante el Derecho; y si lo quebranta, de reprimirla y castigarla. Ya se comprende que el Estado no declara personalidad á las sociedades, cuyos fines ignora. En cuanto al régimen interno, se limita á garantizar el Derecho, cuya ley es el contrato.

Las sociedades, como personas jurídicas frente al Estado, tienen derechos análogos á los individuales; como la inviolabilidad del domicilio, derechos políticos como la representación por clases, derechos mixtos como el de petición.

No necesitamos repetir lo que hemos dicho de la acción tutelar del Estado sobre las sociedades que se proponen fines humanos, cuando no tienen organización ni medios para llenarlos cumplidamente, como hoy sucede en punto á la ciencia, al arte, á la beneficencia. Pero aun en el fin económico que la sociedad cumple por sí sola, advierte el nuevo libro que lo hace en la forma espontánea é inorgánica de la cooperación, merced al atomismo individualista que ha quedado imperando una vez rotas las corporaciones autoritarias de la Edad Media. Pero el progreso económico requiere la constitución de sociedades reflexivas y orgánicas, de los gremios, restablecidos como asociaciones *libres*, y así se llegará por medio de ellos á los sindicatos generales de producción y de consumo, verdadera personalidad económica nacional.

Estas prudentes doctrinas hacen justicia por igual del individualismo, que llegando á reconocer el derecho de asociación, no formula el concepto de la sociedad orgánica, y del socialismo en todas sus formas: en la que considera la sociedad como un hecho fatal é instintivo, midiendo la especie humana con el nivel de las especies animales, como hace el positivismo ontológico; en la forma del socialismo utópico, y aun en la del socialismo gubernamental.

Una consideración particular se hace en el *Curso de Derecho político* acerca de la Iglesia, como sociedad para el fin religioso, en sus relaciones con el Estado. En virtud de esta doctrina, se rechazan con igual energía las ingerencias eclesiásticas de un regalismo anticuado y las pretensiones del nuevo ultramontanismo más impotente que el antiguo, y se afirma la independencia de las dos potestades, no para separarlas como propende á hacerlo la famosa fórmula de *Chiesa libera in libero Stato*, sino para reconocer la armonía que entre el Estado libre y la Iglesia libre establece el enlace necesario del fin natural y del destino sobrenatural del hombre.

VII

La teoría de la organización del Estado se halla subordinada al principio general de la representación política, que ha recibido gran desarrollo y nuevos esclarecimientos en el libro que vamos examinando.

Parte este principio de la distinción del Estado en oficial y no oficial, que con profunda exactitud ha marcado el Sr. Giner de los Ríos, en cuyo concepto forman el Estado no oficial todos los miembros del Estado; mas como éstos no pueden ejercer colectivamente las múltiples funciones de la vida política, en su nombre las ejercen los que desempeñan *oficios* y cargos públicos, quienes en su conjunto constituyen el Estado oficial.

Dedúcense de aquí numerosas consecuencias, de las que hemos de apuntar las más importantes. Puesto que el Estado oficial no es más que una representación, claro es que su poder no es arbitrario ni ab-

soluto, sino que debe conformarse con las indicaciones de la opinión, medio por el que coopera al ejercicio de todos los poderes el Estado total; y si en uno y otro Estado surgen conflictos, ya se deja comprender la altísima misión que resolviéndolos ejerce el poder armónico. Siendo la representación eco del Estado total, ha de considerarse el representante no como órgano de sus electores, sino de todos los miembros del Estado, de los que le han elegido, de los que no han usado del sufragio, de los que ni aun tienen este derecho. Queda así condenado el mandato imperativo, que ofrece además otros inconvenientes y dificultades prácticas. El mandato imperativo, dice bien el señor Santamaría, hace inútil la discusión y aun el Parlamento; serían preferibles á él los plebiscitos, pero esto que ahora se llama el gobierno del pueblo por el pueblo, es imposible en el presente Estado nacional por su vasta extensión, y sólo sería realizable retrocediendo á la Ciudad antigua.

Encarnando el Estado en una sociedad total, hoy la Nación, y siendo preciso distinguir en ella las personas individuales y sociales como miembros activos del Estado total, se comprende bien que la representación en todos los órdenes de la vida pública debe ser individual y social.

La primera, para ser completa, no ha de buscarse, como hasta hace poco tiempo se pensaba, exclusivamente en la voluntad de la mayoría; sino que debe reflejar la opinión de la mayoría, de la minoría y de las más pequeñas agrupaciones individuales, para que con exacta proporción retrate en las discusiones y en el voto todos los pareceres que se agitan en el Estado no oficial.

Muchos medios se han ideado para alcanzarlo, pero aunque algo se vaya adelantando con ellos en la teoría y aun en la práctica de algún país afortunado, como Dinamarca, estamos aún harto distantes de la

perfección apetecida. El *Curso de Derecho político*, va examinando uno por uno los sistemas propuestos desde el *voto restringido* hasta los *coeficientes electorales*, pasando por el régimen de *cociente* y de *doble cociente* en todas sus manifestaciones. La representación resultaría más exacta si fuera posible la unidad del colegio en la Nación. Reconociéndolo así precisamente en estos mismos días Mr. Girardin, con el talento semi-práctico, semi-paradógico que le distingue, ha propuesto en Francia la representación proporcional, con la unidad de colegio; pero la verdad es que no ha podido superar las dificultades que se oponen al planteamiento de la última.

La representación *social*, para corresponder á su objeto, ha de constituirse por gremios y clases; por gremios, como órganos sociales de los fines humanos; por clases, correspondientes á las categorías que en el orden económico producen el capital y el trabajo, porque si el Estado no es una sociedad para los bienes, como ya decía Aristóteles, puesto que su misión principal es realizar el Derecho, no pueden desconocerse sus funciones económicas, y para éstas ha de tenerse en cuenta lo que significa la riqueza. Los gremios y clases con sus diversas categorías, pueden llegar, según dice el Sr. Santamaría, á realizar la idea de Lorimer, á representar la Nación dinámicamente como asociación de fuerzas individuales de valor desigual.

Un capítulo sobre procedimiento electoral, cierra en el *Curso* el tratado de representación. Interesante por las cuestiones que trata y medios que propone para asegurar la verdad del sufragio, no puede tener aquí por sus detalles una exposición ni aun sumaria.

Descendiendo ahora del concepto general de la organización política á los órganos de determinadas funciones, á los poderes especiales, veamos qué piensa el Sr. Santamaría acerca del primero de ellos, del poder legislativo, y especialmente acerca de la unidad

ó dualidad de las Cámaras que han de ejercerlo. La evolución lógica de su principio fundamental del Derecho, le conduce á la teoría bi-cameral, desenvolviendo bajo nuevos puntos de vista las doctrinas de Ahrens, de Laveleye y de Mailfer: las dos Cámaras deben corresponder en su concepto á los dos orígenes de la representación política. Siendo el Congreso obra de la representación individual, y el Senado expresión de los órganos sociales de la Nación, delegación de los gremios y clases, el fin del individuo y el de la sociedad tendrán por igual la influencia que les corresponde al definirse el Derecho (*). Este principio abarca en sí lo que tenían de fundadas las teorías de la doble discusión, del equilibrio mecánico y aun de la representación aristocrática en que hasta ahora se apoyaban los partidarios del Senado, que aceptan ya escritores avanzados de la democracia.

A las Cámaras que ejercen el poder legislativo corresponde, como complemento de sus funciones, la alta inspección y el juicio de responsabilidad, no sólo sobre los ministros justiciables del poder ejecutivo, sino sobre los tribunales supremos que á su vez han

---

(*) Aun en este punto en que las doctrinas del Sr. Santamaría parecen diversas de las que profeso, estamos en el fondo de acuerdo. En unos artículos publicados en la *Revista de España* en 1877, sostenía yo la aplicación de las elecciones por gremios y clases, no sólo á las dos Cámaras legislativas, sino también á las Corporaciones locales, y aun creo necesario este régimen en un período de transición, hasta que desaparezcan los inveterados vicios de que hoy adolece el sufragio. A la larga, por una serie de modificaciones progresivas, creo que debe llegarse en efecto á constituir el Congreso por la elección individual, y por gremios y clases el Senado; pero entonces, á éste ha de corresponder en primer término la discusión de los presupuestos; idea de que no se halla distante el Sr. Santamaría, y que si él acepta como derivada de su criterio filosófico, se impone también como un postulado de la Historia. La discusión de los presupuestos corresponde de derecho á quien principalmente paga el impuesto, al estado llano, á la clase media; pero esta clase media que constituía en otros siglos la Cámara progresiva, ha venido por obra del mismo progreso á ser hoy la Cámara conservadora, y en ella debe votar preferentemente los presupúestos con igual razón que le asistía para aprobar en el tercer brazo de las antiguas Cortes.

de exigir á sus inferiores la responsabilidad más severa, como un contrapeso necesario de la inamovilidad de la magistratura.

Y llegamos así por el enlace de las ideas al examen del poder judicial. Definiéndole el Sr. Santamaría conforme á un concepto de Hegel, para marcar bien sus diferencias del ejecutivo y del legislativo, le considera como encargado de *declarar* el Derecho *en concreto*, con aplicación á un caso particular; y esta definición, en apariencia meramente teórica, es de una realidad tan práctica, que la legislación procesal prohibe en casi todos los países al Juez abstenerse de fallar, es decir, de declarar el derecho *jus dicere*, so pretexto de silencio ú oscuridad de la ley.

Por lo demás, en cuanto á la organización de este poder, el Sr. Santamaría rompe enérgicamente con la rutina de hace siglos, y entra en las vías del verdadero progreso. Funda la separación del Magistrado y del Juez, no sólo en la distinción del hecho y del Derecho, sino en la co-participación del Estado total con el Estado oficial en todas las manifestaciones de la soberanía; de modo que á sus ojos como á los del Sr. Azcárate, á quien cita, el Jurado es efecto inmediato del *self-government*, medio de que el pueblo reine, como dice Tocqueville, ó de enseñarle que es libre, según Royer-Collard, autoridades una y otra no sospechosas por sus principios políticos. Por lo tocante á los jueces de derecho, confía su nombramiento al poder armónico, no al ejecutivo; y volviendo á las grandes tradiciones de Roma y de la Edad Media, del Pretor y del Justicia en Valencia y Aragón, indica la moderna tendencia á la institución del Juez único, sin desconocer el valor que en algún caso tenga el tribunal colegiado, pues en efecto, cuando en el recurso de última alzada la declaración del Derecho se despoja de los hechos y va á servir de regla en casos análogos, necesita apoyarse, como el poder legis-

lativo, en la discusión, en el choque de pareceres de una junta deliberante.

El poder ejecutivo, dice bien el Sr. Santamaría, ha sido el peor definido, siendo sin embargo, en su concepto el que mejor corresponde á su nombre, porque ejecuta, porque *cumple de hecho* los fines del Estado: el fin permanente jurídico, manteniendo el orden con la policía de seguridad y la fuerza, con la coacción puesta en los casos necesarios al servicio de los demás poderes, con la garantía que en sus registros presta á las personas individuales ó sociales y á la propiedad. Y él es también quien cumple y ejecuta los fines históricos del Estado, los fines sociales que la Nación no puede llenar, haciéndolo bajo la ley jurídica de la tutela que ya hemos expuesto.

También en este poder ejerce su influencia el Estado no oficial, ya por la elección de las corporaciones populares, ya por la influencia de la opinión, mediante el régimen de la publicidad en la Administración pública.

Vínculo entre todos los poderes ó funciones del poder, es el llamado con razón armónico, porque haciendo penetrar en todos una misma vida, enlaza y armoniza la acción de todos los órganos del Estado. La doctrina que lo esclarece es nueva y una de las que más han contribuído al adelanto del Derecho político contemporáneo. Presentida por Benjamin Constant, algo más desarrollada por Stuart-Mill y por Ahrens, bajo los nombres de poder gubernamental ó regulador, ha sido propagada y nuevamente explicada entre nosotros por el Sr. Azcárate. En las antiguas repúblicas, dice éste con acierto, la unidad suprema del poder radicaba en el pueblo que la ejercía por sí; pero en las naciones modernas el principio de representación, separando el país, el Estado total, de los poderes oficiales, hace necesaria una nueva función que impida su divorcio, que los armonice.

Apoyándose en las doctrinas del Sr. Azcárate, y

desenvolviéndolas con rigoroso análisis, formula el Sr. Santamaría una teoría completa del poder armónico, y de ella se deduce para los países republicanos la superioridad de la Constitución francesa, que apoyada en las tradiciones monárquico-constitucionales, ha elevado al rango de este poder el cargo de presidente de la república, que todavía consideran los Estados Unidos solamente como centro del poder ejecutivo. Y este mismo concepto eleva y engrandece en las naciones monárquicas el poder real, justificando los que se han llamado atributos esenciales de la monarquía, sin recelosas ingerencias en la esfera de los demás poderes.

El derecho de sanción, el famoso *veto*, es una declaración de que el poder legislativo obra en la esfera de sus funciones, porque de ella se saldrían las Cortes, si por ejemplo dictaran en un pleito una ley, que como invasión del poder judicial no debería ser ejecutada. El monarca no es hoy el primer juez de la Nación, por más que en la Edad media fuera *el mejor alcalde el rey;* pero nombra los jueces ejerciendo el poder armónico, para que la magistratura no sea instrumento de la administración, y decide los conflictos entre la administración y la magistratura. No ejerce el poder ejecutivo, pero nombra los ministros que lo desempeñan para armonizar sus funciones con las del poder legislativo, con la mayoría de las Cámaras, y disuelve las Cortes cuando dejan de ser órgano de la opinión, para restablecer la rota armonía entre el Estado oficial y el Estado total.

Con la diversa combinación de esos órganos y de esos elementos, se constituyen las diferentes formas de gobierno que reconoce la ciencia y ha practicado la historia. Para clasificarlas exclareciendo las divisiones formuladas desde Aristóteles hasta nuestro tiempo, separa el Sr. Santamaría con criterio y nom-

bre acertados, las formas que llama *orgánicas* y las que denomina *sociales;* las primeras derivadas de la estructura de los poderes políticos; las segundas, producto de los elementos sociales que influyen preponderantemente en el Estado. Todas ellas, para ser legítimas, han de ajustarse: en el orden ideal, al principio del *self-government*, de la soberanía del Estado; en el orden histórico, al grado de desarrollo que alcance la cultura nacional.

Aplicando esta doctrina á cada forma de gobierno, y empezando por las orgánicas, se rechazan en el *Curso de Derecho político* las monarquías electivas y las absolutas, para aceptar las hereditarias representativas, cuando á ejemplo de Inglaterra, de Bélgica y de Italia, personifica el rey en virtud de la representación tácita, la soberanía del Estado. Y esta representación es el único principio que puede sustentar la legitimidad histórica en que algunos doctrinarios fundan la monarquía, porque las raices de lo pasado, que presumen extender á lo presente, carecen de savia, si no las vivifica de continuo al tácito asentimiento del Estado total.

Entre las repúblicas, considera el Sr. Santamaría como legítima la unitaria, por apoyarse en la base del *self-government*, si se acomoda al grado de educación política de un pueblo, pero rechaza en todo caso la federativa: en el orden histórico, porque construye la historia al revés, retrocediendo, porque habiendo sido la federación forma de progreso en las repúblicas y en las monarquías para *unir* Estados parciales, se emplea hoy para *disgregar* el Estado nacional; y en el orden filosófico, como ya hemos indicado, por el desconocimiento del valor que alcanza la autonomía personal en que pretende fundarse. La autonomía de las personas sociales, municipios, provincias ó regiones, como la del individuo, no es más que la facultad que tienen de cumplir libremente los fines humanos,

mientras no quebranten el derecho ajeno; pero este límite del derecho ajeno, no lo define la persona jurídica que vive sujeta á él, sino el Estado, á menos que se sostenga que toda persona puede definir su derecho, en cuyo caso se sale ya del círculo del federalismo para tocar en la anarquía.

En cuanto á las formas sociales de gobierno, reconociendo el Sr. Santamaría con serena imparcialidad sus servicios y sus abusos en la historia, cree que todos los elementos que les dan vida, pueden armonizarse dentro del principio de la soberanía del Estado. La aristocracia, ya militar, territorial, plutocrática ó hierocrática, censurable como gobierno exclusivo y frecuentemente tiránico de una clase, considerada en el seno de la soberanía común, puede preparar por sus medios de educación excelentes hombres de Estado y formar el núcleo de los partidos conservadores. La mesocracia, tímida y egoísta por sí sola, es quien ha traído á la política y quien mejor entiende y practica el *self-government*. La democracia, si pretende ser el *demos* de Grecia, la *plebe* de Roma, será la tiranía del cuarto estado, pero constituirá la forma más perfecta de gobierno, la más amplia, aquella en que desembocarán las demás para confundirse en una, si llama todos los elementos sociales con exacta proporción al ejercicio de los poderes políticos.

VIII

Fines, órganos y funciones, esa es la vida, porque vida tiene el Estado como todas las entidades orgánicas, vida ya normal en sana salud, ya anormal perturbada, verdaderamente patológica. Veamos esta parte, una de las que más novedad ofrecen en el libro que analizamos.

La vida política se extiende, desde el nacimiento

hasta la muerte de los Estados: nacimiento, bien espontáneo y oscuro, como casi todos los orígenes humanos, bien reflexivo, como la colonización ó el pacto: desarrollo y crecimiento, por las uniones reales ó personales y las confederaciones y federaciones de Estados inferiores al constituir uno superior: decadencia y muerte, ya natural efecto del agotamiento de la misión del Estado, ya prematuro término de su existencia por la disolución, la desmembración ó la conquista; y entre el nacimiento y la muerte, la vida política se desarrolla sometida á la ley de una transformación sucesiva, armónicamente relacionada con el progreso social.

La vida normal alcanza, no sólo á los órganos oficiales del Estado sino á cuantos elementos forman el Estado total. Los primeros, funcionan con arreglo á la Constitución consuetudinaria ó escrita. Los segundos, puesto que se refieren á la sociedad y al individuo, constituyen, como factores de la vida pública, los partidos y los hombres de Estado. La teoría de los partidos se apoya principalmente en las doctrinas de Bluntschli y Laveleye, de Azcárate, Moya y Reus. En cuanto á los hombres de Estado, no sé si cometo una indiscreción al anunciar un estudio especial que acerca de ellos está haciendo el Sr. Santamaría, y que deseo vea pronto la luz pública.

Para la vida política anormal, puesto que son unas las leyes de la Biología, suministra datos, análisis y clasificaciones la Patología médica, en que se apoya el autor, trayendo luminosos puntos de vista á la Patología del Estado. Pero viniendo á las aplicaciones especiales á su objeto, distingue con novedad y acierto los males, las enfermedades que se refieren al principio del poder, que pudieran llamarse meramente políticas, y las que se manifiestan como cambio anormal de las instituciones que pudieran llamarse político-sociales, porque proceden de un des-

equilibrio entre la sociedad y el Estado, ó entre el Estado oficial y el Estado total.

Las primeras son, ya generales á todas las formas políticas, como la anarquía y el despotismo, ó ya especiales á ciertos gobiernos, como el favoritismo en las monarquías, el parlamentarismo en los gobiernos representativos, la oligarquía en las aristocracias, la burocracia en las mesocracias y la demagogia en las democracias.

Las enfermedades político-sociales se muestran como cambios anormales en la vida política por medio de las revoluciones y de los golpes de Estado, verdaderas *crisis* en el sentido que da á esta palabra la Medicina, pues que pueden resolverse con el restablecimiento de la salud alterada, con la regeneración de la vida, ó con la decadencia y la muerte del Estado. Y aquí al cerrar la parte filosófica de su libro, invocando el Sr. Santamaría las doctrinas del Padre Gratry, que identifican la ley de responsabilidad moral del individuo y la de la especie, como emanadas del mismo principio de justicia, declara que la prosperidad ó decaimiento de los Estados, son las consecuencias inevitables, que como expiación ó premio, siguen al mérito ó á la culpa del Estado total en las manifestaciones de su voluntad colectiva. Cuando ésta, órgano de la razón, declara el Derecho en sus leyes, las fuerzas vivas de la sociedad, amparadas y fortalecidas por la justicia, no sólo curan con su *vix medicatrix* los males pasados, sino que desarrollan con vigor progresivo la maravillosa florescencia de la civilización; pero cuando esa misma voluntad colectiva, corrompida ó perturbada, falsea en las leyes el derecho que debiera declarar, las fuerzas sociales, quebrantadas por la injusticia, languidecen, se detiene el progreso, y el Estado expía su culpa con la decadencia ó con la muerte. Hay en la historia una ley de responsabilidad inexorable para la voluntad colectiva, pero si en ésta influyen mucho por

su organismo las instituciones sociales y políticas, no influye menos el individuo, célula elemental del Estado. Por eso viven y progresan aquellos en que es virtud común el patriotismo; por eso decaen y mueren aquellos otros en que la inmoralidad ó la glacial indiferencia política hiela la sangre en el corazón de los individuos; y así la última y más comprensiva fórmula del nuevo libro, en su parte filosófica, es la solidaridad indisoluble que existe entre la moral y la política, entre el individuo, la sociedad y el Estado.

IX

Llegamos por fin á la parte histórica, á la Historia de las instituciones políticas de España, que encuentra por primera vez en el *Curso de Derecho político* su exposición completa en todos los reinos de la Península, bajo el concepto de la unidad superior que constituye nuestro carácter nacional.

Trabajos especiales importantísimos sobre determinados reinos ó determinadas instituciones se han dado á luz entre nosotros en los últimos tiempos. Fuera injusticia pasar en silencio los muy eruditos del Sr. Colmeiro, sobre Castilla y León; en estudios más extensos, en la más amplia unidad de la historia general del Derecho español, han comprendido los Sres. Marichalar y Manrique el desarrollo de nuestro Derecho político. Pero la unidad especial y total de la existencia histórica del Estado en España, aparece ahora por primera vez entre nosotros, y por primera vez se le aplican las leyes de la vida normal y anormal antes expuestas.

El Estado nacional tiene en las instituciones y en las ideas tres puntos de partida: el espíritu de orden, hija del Derecho romano, propio de la raza latina; el sentimiento y la energía de la libertad individual

propio de la raza germánica, y la noción de la libertad moral como origen del derecho del individuo y de la sociedad frente al Estado, obra del Cristianismo. Veamos, alterando el método en gracia á la brevedad, como estos elementos se mezclan y compenetran por diversas maneras, según el nuevo libro, para constituir el Estado en España.

Júntanse por primera vez unos y otros en la España goda. Los resabios del romanismo y del arrianismo subordinaron el clero al monarca, y sólo quedaron en pie, uno frente á otro, el Estado constituído en la monarquía de los Flavios, verdadero cesarismo á la romana, y la Sociedad establecida á la germánica, como una poderosa aristocracia, arraigada en el suelo por el reparto del territorio. La democracia germánica de los tiempos de Tácito, se había aristocratizado ya entre los Godos al ocupar en el siglo III la Dacia de Trajano: el *bucelario*, al recibir la tierra del *senior*, empezaba la evolución que había de transformar el *comitatus* en vasallaje; pero el poder público á la romana, ejercido por el rey y por funcionarios que retribuía, impidió al *senior* ejercer jurisdicción sobre sus *bucelarios* y sus siervos, ahogando este germen de la vida feudal que tan ámpliamente se desarrollaba en Francia. Abolidas las juntas de seniores, no tuvo la aristocracia medio legal de hacer sentir su acción en el Estado; careciendo de garantías para sus propiedades, vivía á merced de una monarquía confiscadora; pero más fuerte que los reyes, los asesinaba ó los tonsuraba, puesto que no podía dirigirlos. Padecía el Estado gótico una de esas enfermedades que hemos llamado político-sociales, porque el poder no se ejercía por el elemento más importante en la sociedad, y quebrantado por las luchas intestinas, las traiciones y la anarquía, bastó para disolverlo el golpe del Guadalete.

Dejemos á un lado á los musulmanes, preponde-

rantes por tres siglos. El Korán, confundiendo la Religión y el Estado, no podía dejar huellas profundas en nuestra política.

En la España de la reconquista, rota la unidad, los mismos elementos sociales informan una misma vida en todos los Estados, pero sus diversas combinaciones hacen diferentes las constituciones políticas.

La monarquía es en todas partes el poder superior enlazado con el mando del ejército en la lucha de la reconquista, y en todas aspira á personificar la unidad del Estado; pero si en Castilla renace la monarquía gótica con las pretensiones del cesarismo hispano-godo; en Aragón y Navarra el rey es elegido por los caudillos, como lo había sido en los bosques de Germania, para concentrar la dirección de la guerra; y en Cataluña el conde de Barcelona, no es más que el núcleo de un feudo desprendido del imperio carlovingio.

El *señorío* de la nobleza renace en todas partes con la jurisdicción incorporada á la tierra, único atributo que le faltaba para constituir el *feudo* y que alcanza en España la aristocracia germánica, apenas cesa la presión romana del Fuero juzgo, como lo había alcanzado ya en toda Europa. Pero en León y Castilla, el rey es todavía el *dominus rerum* del imperio gótico, suya es la tierra conquistada, él la da á los señores, quienes, por tanto, ejercen su jurisdicción bajo la del rey, y no alcanzan potestad absoluta sobre sus vasallos. Por eso el feudalismo de Castilla es tardío é incompleto, como afirma Mr. Segretan, después de haber estudiado las instituciones feudales en toda Europa. En Aragón y Navarra, los caudillos conquistaban la tierra *sine reye*, y aun después de elegido el rey, tienen las tierras por derecho propio, como antes habían dicho los bárbaros *por Dios y por su espada*, y por tanto con poderío absoluto sobre sus vasallos; pero esta nobleza en quien se juntan el libre espíritu

germánico y el espíritu independiente de las razas vasca y yacetana, establece la monarquía por un pacto, es decir, por un acuerdo colectivo, mientras que en el feudalismo propiamente dicho, la superioridad del rey nace de un vínculo personal, del homenaje que le presta individualmente cada uno de sus primeros vasallos; y así se indica desde el primer momento en la aristocracia aragonesa, el carácter orgánico que la distingue en la historia. En Cataluña, la jerarquía de la nobleza es la jerarquía feudal de Francia.

¿Y el tercer estado? ¿Cómo nace y se desarrolla en los reinos de España? El bárbaro de condición humilde se liga al señor por el vínculo voluntario de honor y de fidelidad que forman el señorío y el feudo, pero es siempre el bárbaro celoso de su libertad y de su derecho, y al mezclarse con el hispano-romano de su condición, con el *possesor* del campo, con el artífice del gremio en la ciudad, le infiltra con su sangre este enérgico sentimiento de independencia que tan bien cuadraba al carácter de las razas ibéricas, y por eso al renacer el municipio de la reconquista, no es la curia aristocrática del imperio romano y gótico, sino el *concilium*, la asamblea de todos los vecinos. La raza cántabro-goda sobresale en esta empresa de reorganización democrática, que lleva á cabo sobre la base de las elecciones por parroquias, roto el molde romano del gremio, y extiende al territorio de León, con su idioma, aquellos Concejos castellanos que con el tiempo fueron á modo de repúblicas confederadas bajo la autoridad del rey. Las universidades de Aragón no son menos liberales que las de Castilla; pero la preponderancia aristocrática de los primeros tiempos no deja tanto espacio al desarrollo de su poder. En Cataluña, las ciudades se modelan como las de la Francia meridional: en ellas no hay solución de continuidad entre el Municipio hispano-godo y el Concejo de la Edad Media, y al transformarse el uno en el otro, con-

serva la institución fundamental romana, el *gremio*.

Por lo que al clero toca, en todos los reinos se asocia á la reconquista, como guerra religiosa, ganando en ella mercedes y señoríos, mantiene en alto el poder de la moral, ante el que obliga á inclinarse á los reyes; pero en el siglo XI abandona la liturgia y disciplina góticas por el ritual romano y las falsas decretales, perturbando á veces el Estado con las pretensiones ultramontanas. Este movimiento hacia el centro pontificio, se inicia más pronto y con mayor energía en Cataluña y Aragón que en Castilla.

Sobre tales elementos análogos, pero no idénticos, se establecen las constituciones de los nuevos Estados. No podían ya fundarse sobre una idea romana. La monarquía gótica, apoyada en ellas, había fracasado; por tradicional instinto, se inclinaban los reyes al cesarismo absoluto que había de recibir formas científicas del renacimiento del Derecho romano; pero no era posible plantearlo en la confusión de la Edad Media, y á serlo habría ahogado la vida política. La nueva base del Estado sólo podía proceder de la libertad germánica, cuando pudiera constituirse ordenadamente; y lo consiguió por medio de las *hermandades*, apenas este antiguo medio de resistencia en las luchas privadas de los bárbaros, se convirtió en un instrumento del Derecho.

A fines del siglo XIII y en la primera mitad del XIV, se desarrollan paralelamente las hermandades castellanas y aragonesas. En Castilla, salvan á tres generaciones de reyes de los embates de la oligarquía; pero la ingratitud de los monarcas y la tradición romano-gótica, no consienten que las hermandades arraiguen como institución representantiva y límite de la monarquía. En Aragón, las hermandades arrancan en buena lid á los reyes el *Privilegio general* y *los de la Unión*, pero aunque fueron derrotadas en Epila, lograron, gracias á la prudencia política de sus príncipes, una transacción, que hizo de la Constitución aragonesa la más perfecta de la Edad Media. En ello influyeron también el carácter conservador de la nobleza, propensa á sostener todo interés creado y todo progreso cumplido, á la vez que el famoso oficio del Justicia Mayor. Cuantas explicaciones se han dado hasta ahora de esta magistratura, y han sido muchas, no nos parecen tan satisfactorias como las del señor Santamaría: el oficio de Justicia es en su entender, no sólo la mejor garantía de los derechos individuales, sino un ensayo instintivo, incompleto sin duda, pero al fin el primer ensayo del poder armónico; y por eso, como ha dicho recientemente un distinguido pensador, basta este cargo para imponer un sello original á la Constitución aragonesa, para darle el carácter orgánico que la distingue.

Unida á Aragón, Cataluña desarrolla su régimen representativo con menos garantías, pero también con un sentido armónico, sirviendo la alta *burguesía*, la *má major* del estado llano, especie de aristocracia mercantil, parecida á la que se desarrolló en las repúblicas italianas, como lazo de unión entre la nobleza feudal y los demás hombres buenos, ya *mitjans*, ya *menuts*. Y Valencia, reconquistada por catalanes y aragoneses, recibió del gran Jaime I una Constitución que, apoyándose sobre el poder monárquico y el del tercer estado, propendía á cercenar las preeminencias de la nobleza, pero no pudo conseguirlo sin engendrar odios irreconciliables entre los caballeros y los ciudadanos.

Navarra, en tanto, que por su origen pirenáico tenía una nobleza organizada, como la de Aragón, con espíritu colectivo, falta del vigor que produce la lucha, por su alejamiento de la frontera musulmana, entregada á dinastías extranjeras, se dividió y desangró en facciones, que abrieron la puerta á la conquista del Rey Católico. ¡Tan cierta es la ley de responsabilidad

que antes hemos reconocido en la vida de los Estados!

Así llegó el siglo XVI, siglo de las soluciones, especialmente para Castilla, que buscaba en una Constitución representativa el remedio á su desconcierto, y para Valencia, en la que se avivaban los odios de clase. La monarquía, merced á la unión personal de los reinos, había concentrado todas sus fuerzas; los pueblos las tenían divididas por la separación política de los estados; y localizadas las luchas civiles, favorecidos los reyes por otros incidentes históricos, fueron sucesivamente vencidas las comunidades de Castilla, las germanías de Valencia, las rebeliones de aragoneses y catalanes. Quedó en pie la monarquía absoluta sobre las ruinas de las libertades forales; pero no quebrantó en vano los derechos de los pueblos, y la justicia histórica aplicó su inexorable ley de responsabilidad á aquella monarquía poderosa, haciéndola caer postrada á los pies de sus adversarios en Europa que estuvieron á punto de desmembrarla, como más tarde fué desmembrada la infeliz Polonia.

En aquella general ruina de las públicas libertades, sólo se salvaron los fueros vascongados. Verdaderas exenciones forales, como todas las que alcanzaron los Concejos de la Edad Media, el Sr. Santamaría lo ha probado, debieron su salvación en parte á su relativa insignificancia, pues no proyectaban sobre los monarcas la sombra que les hacían las libertades castellanas y aragonesas, y en parte á la sumisión con que toleró Pamplona la provocación de Felipe II al fortificar su ciudadela.

La casa de Borbón extremó en la vida interior las pretensiones del absolutismo, organizándolo á la francesa. Sus primeros monarcas se convirtieron, como otros de Europa, en instrumentos de las reformas que reclamaba la filosofía del siglo XVIII; pero cuando las reformas se detuvieron, el imperio de las ideas

recobró fuerzas por sí mismo y abrió la era de las revoluciones en que aún nos encontramos.

Marchamos con dificultad al dar los primeros pasos. Es natural, puesto que hemos llevado grillos tres siglos; pero pasado el entumecimiento, aparecerá claramente, que no es extraña por su carácter nacional á la vida política libre y á las instituciones representativas, la raza que dió existencia á los Concejos castellanos y á la Constitución aragonesa. Esa es la importante conclusión que se desprende de la parte histórica del *Curso de Derecho político.*

¿Qué fué en tanto de Portugal? El Sr. Santamaría lo calla, por razones fáciles de comprender; nosotros lo diremos en breves palabras. Señorío desprendido de la corona de Castilla, ha vivido en la historia la misma vida que todos los reinos de la Península. Su nobleza es la de nuestros ricos hombres; su clero nuestro clero, un tanto más ultramontano; sus *concelhos* nuestros concejos; sus *foraes* nuestros fueros. Su Don Dionis inicia la reforma legislativa hacia los tiempos de don Alfonso el Sabio y de don Jaime el Conquistador. Sus Cortes, como constituyentes, de Coimbra en 1385, casi coinciden con el desarrollo de la Constitución aragonesa y el desconcierto de la castellana á la caída de las hermandades. Su monarquía de fines del siglo XV y principios del XVI ahoga la vida de sus Cortes y de sus libertades. Y si la casa de Austria pesó sobre los portugueses con la violencia de la conquista, también pesaba sobre nosotros con la violencia del despotismo. Su casa de Braganza tiene á José I con su Pombal, como la de Borbón á Carlos III con su Floridablanca. Pero Portugal, como España, sólo ha desembocado en las vías del progreso por la libertad, aunque sus primeros pasos hayan sido poco menos difíciles que los nuestros. En ese camino nos encontraremos algún día para reconocernos como hermanos en la historia y en el por-

venir, sin abdicaciones desdorosas para ninguno, por los medios espontáneos que sirven para el desarrollo y crecimiento de los Estados.

X

En cuanto á las consecuencias prácticas de la teoría filosófica del nuevo libro, al ponerlas frente al estado actual de la política en España, hemos de advertir que no son doctrinas de una hora, de un día. Cinco años lleva de enseñanza el joven profesor, y los polígrafos de sus discípulos han reproducido siempre, más ó menos imperfectamente, todos los conceptos fundamentales que ahora estampa la imprenta.

En la política, como en todos los ramos del saber humano, la ciencia es una y permanente; lo variable es la aplicación que de ella hace el arte á las circunstancias de la vida. Veamos, para concluir, las aplicaciones que del nuevo libro pueden hacer los gobiernos y los partidos.

Hay partidos, cuyas diferencias arrancan de las ideas en que se apoyan, de la ciencia; y hay otros que se separan sólo en la cuestión práctica del arte, de la oportunidad para plantear principios que en común profesan. Claro es que el *Curso de Derecho político*, no puede servir de base ni de criterio á los partidos que se inspiran en ideales distintos de los que él proclama; y por tanto, que lejos de encontrar apoyo en su doctrina, encuentran en ella un adversario decidido, pero leal, el federalismo y el ultramontanismo, el anarquismo y el despotismo, el doctrinarismo, en cuanto es una transacción arbitraria entre la revolución y la reacción, y el socialismo en todas sus fases, bien se apoye en los antiguos gastados proyectos de los utopistas, bien se manifieste en las agitaciones de la Internacional, ó bien se encierre en las nebulosi-

dades de una parte de la moderna escuela positiva.

Pero el nuevo libro, precisando conceptos, sintetizando principios, puede servir para unir escuelas que ya tienden á aproximarse en las ideas, y para determinar y legitimar en la vida política las funciones de los dos partidos eternos de la humanidad: el partido conservador y el progresivo.

En cuanto á lo primero, el individualismo contemporáneo, ya provenga de la Economía política, ya de las escuelas kantianas, siente la necesidad de dar mayor amplitud á sus principios; y afirmando las excelencias de la asociación, y proclamando el libre derecho de asociarse, sólo le falta dar un paso para reconocer la doctrina de la sociedad como organismo voluntario en sus relaciones con el individuo y con el Estado. A su vez, esta doctrina sirve para justificar lo que hay de verdadero en el llamado *socialismo de cátedra*, y para depurarlo de lo que tiene de inexacto ó peligroso. La teoría del *Estado nacional*, guarda consonancia con la del nuevo libro; pero en ésta aclara su concepto fundamental y se libra de consecuencias sospechosas para la libertad, distinguiendo la persona jurídica de la Nación y el organismo político del Estado. El concepto de los fines tutelares del Estado, puede servir también de lazo entre las escuelas que han aparecido opuestas, por considerarlos unas como transitorios y otras como permanentes. Las unas y las otras, reconociendo la necesidad de que el Estado los cumpla actualmente, pueden unir sus esfuerzos en las realidades de la política; y las dos encuentran su justificación y su límite en los principios que antes hemos apuntado; porque si como cree la una, son históricos, no absolutos, los fines tutelares del Estado, se apoyan en una razón de derecho, como afirman los que los han considerado permanentes, y esta razón determina la forma de su ejercicio progresivo.

Por último, el libro que ahora ve la luz pública,

puede ser aceptado como ideal por los partidos conservador y progresivo, que sólo difieren en las cuestiones de tiempo y de oportunidad, de arte, pero que llenan los dos, cada cual en su tiempo, funciones históricas de conservación y de desarrollo igualmente necesarias á la vida del Estado. No hablemos de los dilatados horizontes que las teorías del nuevo libro abren á los partidos progresivos, porque no es posible recorrerlos de una sola ojeada. La doctrina de los fines del individuo y de la Sociedad en sus relaciones con el Derecho, llevan en sí el germen de una reforma radical en los órganos y funciones del Estado, reforma que ha de plantearse por medio de leyes, sin violencias ni sacudidas; pero que ha de ser fecundísima para el progreso, en la vida política y administrativa limitándola, en la vida social, abriendo espacio á sus ricas y variadas manifestaciones. En cuanto á los partidos conservadores, han de encontrar en las ideas del *Curso de Derecho político*, las condiciones más racionales para su existencia, porque si el principio de los órganos sociales no sirve para justificar el doctrinarismo conservador, que tiene algo de reaccionario, en cuanto transige con la reacción, ofrece sólido punto de apoyo á los conservadores á la inglesa, á los que como decía Pacheco, conservan y consolidan todos los progresos adquiridos, á los que señalan en la marcha de la política los momentos de parada y de descanso, para reparar las fuerzas y seguir subiendo con nuevos bríos por la pendiente del progreso; y de este modo, en suma, el *Curso de Derecho político* que en el concepto teórico del Derecho empieza por conciliar, distinguiéndolos, el individuo, la sociedad y el Estado, concluye con una fórmula práctica que armoniza en la vida política la libertad y el orden, la conservación y el progreso.

Eduardo Pérez Pujol.

PLAN GENERAL DE LA OBRA.

INTRODUCCIÓN.

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO POLÍTICO.

2. Organización política en particular.
   a) Poder legislativo.
   b) Poder judicial.
   c) Poder ejecutivo.
   d) Poder armónico.
3. Teoría de las formas del Estado.
   a) De las formas del Estado en general.
   b) Formas orgánicas: Monarquía; República.
   c) Formas sociales: Aristocracia; Mesocracia; Democracia.

IV. Vida del Estado.
1. La vida del Estado en general.
2. La vida política normal.
3. La vida política anormal.

Historia del Derecho político español.

I. España primitiva.
II. España romana.
III. España goda.
IV. España en la época de la Reconquista.
1. España musulmana.
2. España cristiana.
   a) Reinos de León y Castilla.
   b) Reino de Navarra.
   c) Alava, Vizcaya y Guipúzcoa.
   d) Reino de Aragón.
   e) Condado de Barcelona: Principado de Cataluña.
   f) Reino de Valencia.

V. España bajo la Monarquía nacional y absoluta.
VI. España constitucional.

Legislación politica vigente.

I. Constitución de 1876.
II. Ley de policía de imprenta.
III. Ley de reuniones públicas.
IV. Ley de asociaciones.
V. Ley electoral del Congreso.
VI. Ley electoral del Senado.
VII. Ley de relaciones entre los Cuerpos Colegisladores.

INTRODUCCION.

CAPÍTULO I.

Del Derecho en general.

Sumario.—I. Consideración preliminar; necesidad de definir previamente el Derecho.

II. Determinación analítica del concepto del Derecho; *a)* la observación presenta el Derecho como un orden racional de leyes; *b)* que rigen á la voluntad; *c)* en la convivencia social.

III. Fundamento racional del Derecho. 1. Enunciado del verdadero problema del Derecho. 2. Criterio para su solución. 3. Razón del Derecho en la ley de armonía que hace compatible el fin individual con el fin social. 4. Si la coacción es cualidad característica del Derecho.

IV. Definición del Derecho y su relación con la Moral.

V. Cuestiones que quedan pendientes acerca del concepto del Derecho.

§ I. **Consideración preliminar.**—Si toda ciencia debe comenzar por definir su objeto, designándose la que vamos á estudiar con un nombre compuesto de dos términos, preciso es definir la significación de cada uno de ellos, principiando por el *Derecho* que es el sustantivo, del cual la palabra *político* como adjetiva sólo indica una cualidad ó derivación particular. Por otra parte, imposible sería entrar en el examen de las cuestiones que comprende la *Ciencia política*, sin fijar primero la naturaleza del Derecho, pues reconociéndose hoy generalmente que el Estado tiene por misión (principal ó única, según las escuelas) realizar el *fin jurídico*, todos los problemas fundamentales de aquélla quedan pendientes del concepto que se tenga del Derecho y de sus relaciones con la organización social.

Dos métodos hay para ello: el *analítico* y el *sintético*. Sirve el *análisis* para determinar lo que *es* el Derecho, mediante la observación de los elementos que lo componen y del modo como están combinados. Sirve la *síntesis* para explicar

la *razón* del Derecho, deduciéndolo de un principio superior y completando el análisis con la fijación del lugar que le corresponde en relación con otros objetos de conocimiento. Con el auxilio de ambos métodos, procuraremos definir el Derecho, aunque con la brevedad que impone el carácter de esta obra.

§ II. Determinación analítica del concepto del Derecho.—*a)* Empléase unas veces la palabra *Derecho* para significar la *facultad de exigir un deber*, y otras para expresar la *necesidad misma de cumplirle;* pero ambas acepciones se reducen á la idea de *ley* que las comprende, en cuanto todos entendemos que los deberes se exigen y se cumplen por derivarse de una ley preexistente por la cual se establecen. No otra cosa indica la palabra *derecho* en su sentido etimológico y gramatical; *jus* entre los latinos equivalía á *mandamiento ó regla*, y en todas las lenguas modernas significa lo *recto*, denotando la dirección del movimiento rectilíneo, en consonancia con la inflexibilidad de la ley que no admite desviación ni torcimientos.

Mas si todos consideramos el Derecho como *lo mandado ó permitido* por las *leyes*, no es menos cierto que hablando continuamente de leyes *justas* ó *injustas*, damos á entender que hay un principio superior á la voluntad del legislador, al cual debe acomodarse éste cuando las sanciona. Tal principio concebido ya por Sócrates y plenamente desenvuelto por Santo Tomás, es el criterio de la *razón*, por cuya virtud decidimos la justicia ó injusticia de las instituciones.

Las leyes á que referimos el Derecho, no son sin embargo *todas las leyes* que la razón admite como posibles, existiendo *otras* que relacionamos con fenómenos de índole muy diversa; v. gr., las leyes de la gravitación, del movimiento, de la electricidad, etc. De donde se infiere que las leyes jurídicas constituyen sólo un *orden* dentro de la totalidad de leyes que rigen al mundo finito. Estas observaciones nos autorizan, pues, para afirmar como primer resultado de nuestra indagación, que es el Derecho un *orden racional de leyes.*

b) Ahora bien, *¿cuáles son estas leyes?* Y al punto la más sencilla observación responde: que no es el Derecho la ley que rige al cuerpo en sus funciones naturales, ni la ley que rige á la inteligencia en la investigación científica, ni la ley que rige al sentimiento en la producción estética; pero sí es una ley que rige á la *voluntad* en cuanto el hombre se determina á obrar como causa de sus propios actos, esto es, como *sér libre*. Prescíndase de la voluntad, y la noción de ley jurídica se desvanece en seguida para confundirse con otros conceptos de nuestro pensamiento. Cuando yo hablo de *mi derecho* ó de *mi deber*, supongo siempre algo que pende de mi libertad exigir ó prestar, según se manifiesta con toda evidencia en la doctrina penal de la responsabilidad, no considerándose delitos los hechos meramente naturales (verbi gracia, la muerte ocasionada por un accidente físico), ni estimándose como culpable al que obra sin discernimiento (v. gr., el loco ó el menor de edad).

Pero el Derecho no es un concepto vacío que dirige á la voluntad, sino que por el contrario se muestra en los séres libres como ley que manda realizar el *bien*, pues en efecto nuestro ánimo se subleva contra la idea de que se nos exija en nombre de un derecho ó se nos imponga á título de un deber, el cumplimiento de una acción que reputamos mala en el fondo de nuestra conciencia. Y hasta tal punto la noción de Derecho es inseparable de la idea del bien, que todas las legislaciones consideran nulas las obligaciones contraídas bajo una condición inmoral ó deshonesta, y á nadie se le ocurrirá, ciertamente, considerar como buenas las acciones ú omisiones castigadas por el Código penal.

c) No comprende el Derecho, sin embargo, todas las leyes que dirigen á la voluntad en el cumplimiento del bien, sino que se concreta y determina á las que regulan, de cierto modo, la *vida social*. La observación dice, en efecto, que cuando invocamos un derecho, exigimos siempre de nuestros *semejantes* la prestación de un hecho que es condición para alcanzar un bien (v. gr., el respeto á la existencia ó el pago de la deuda estipulada), suponiendo directa ó indirec-

tamente una relación de convivencia dentro de la sociedad.

Este carácter eminentemente social de la ley jurídica, que había sido reconocido por la casi totalidad de los escritores, desde Platón y Aristóteles hasta Kant y Hegel, aparece hoy combatido por algunos discípulos de Krause que consideran el Derecho como un orden universal que hace relación á todos los séres y particularmente al hombre, tanto en la esfera inmanente como en la trascendente. Así afirman, los que tal entienden, que suele decirse: en las relaciones del hombre con Dios, «no hay *derecho* á la blasfemia»; en las relaciones del hombre consigo mismo, «que se carece de *derecho* para mutilar el cuerpo ó corromper el espíritu» y en la relación del hombre con la naturaleza «que el *derecho* veda maltratar á los animales ó destruir inútilmente los séres del mundo vegetal». Sin entrar á examinar el fundamento de esta opinión, sea suficiente considerar: 1.°, que tales ejemplos sólo prueban que tomada la palabra *Derecho* en un sentido *lato*, tiene la misma extensión que la palabra *deber*, pues nadie se halla autorizado para faltar á las múltiples obligaciones que nos relacionan con el Universo y Dios; 2.°, que no cabe confundir el Derecho en este sentido *lato*, con aquel que sólo se refiere á la *vida social*, diferencia que no pueden menos de establecer los partidarios de esta doctrina, volviendo á la antigua distinción de los deberes en *perfectos é imperfectos*, aunque enunciada en la forma de derechos *exigibles* y *no-exigibles;* y 3.°, que limitando los derechos llamados exigibles á las relaciones que directa ó indirectamente interesan á la *sociedad*, queda reducida la crítica de estos escritores contra la opinión común, á una observación puramente especulativa, sin verdadera importancia práctica.

Resumiendo ahora las consideraciones precedentes aparece, pues, el *Derecho* como: un orden racional de leyes que rigen á la voluntad para el cumplimiento del bien en la vida social. Pero esta noción será deficiente mientras no se demuestre su fundamento, completando el análisis con la síntesis, para poder establecer luego el principio que fije la

verdadera naturaleza de las relaciones jurídicas á distinción de otras relaciones sociales.

§ III. **Fundamento racional del Derecho.**— Usualmente se dice que plantear bien una cuestión equivale á resolverla, y nunca con más acierto puede repetirse que cuando se trata de la noción del Derecho, pues siendo un concepto complejo suelen los autores considerarle sólo bajo uno de sus aspectos parciales, perdiendo de vista el interés práctico del problema y construyendo sistemas que se apartan enteramente de la realidad, lo cual justifica en mucho la oposición que hace el *positivismo contemporáneo* á la Filosofía, así como su descrédito en la opinión vulgar.

1) Enunciado del verdadero problema del Derecho.—Partiendo del supuesto de que el hombre tiene deberes que cumplir, *¿cuál es el principio para distinguir aquellos actos en que obra sólo por conciencia, de aquellos otros en que una fuerza superior á su voluntad puede obligarle á verificarlos aunque se oponga?* Este es el verdadero problema del Derecho, cuyo enunciado se funda en el hecho indubitado de la distinción que todos hacemos entre estos dos órdenes de actos, y la afirmación de que no pueden confundirse exigiendo por la fuerza lo que sólo por voluntad ha de cumplirse. Preciso era distinguir de algún modo estas dos esferas de la actividad humana, y de común acuerdo la opinión con la ciencia, ha venido llamándose constantemente á la primera *Moral* y á la segunda *Derecho*. ¿No satisfacen tales nombres? Pues pónganse otros; pero siempre el verdadero problema será el que hemos enunciado: en cuanto á nosotros, seguiremos la tradición corriente en las escuelas y en el lenguaje.

2) Criterio para su solución.—Planteado así el problema, ocúrrese preguntar: ¿qué razón puede haber para que en ciertos deberes se me deje con entera libertad de cumplirlos ó no, y en ciertos otros, aunque yo me oponga, se me exija su cumplimiento por medio de la fuerza?; y ¿cuál será la línea divisoria que separe ó deba separar los unos de los otros, y por tanto ponga límite á esta fuerza

superior que á veces me cohibe? El principio para resolver estas cuestiones, ha de buscarse en lo que llama Proudhon «la oposición del individuo al grupo», ó como dice el Sr. Pérez Pujol «en la distinción entre el *fin moral* del individuo y el *fin histórico* de la especie, juntamente con la necesidad de su armonía dentro de la totalidad del destino humano».

3) Razón del derecho en la ley de armonia que hace compatible el fin individual con el fin social. —El individuo tiene como *fin* propio de su actividad alcanzar su *bien particular*, obrando de conformidad con el deber que es la ley de su conciencia; pero además debe realizar el bien de sus semejantes en cuanto de él dependa, ó sea prestando los *medios* necesarios para su cumplimiento. La sociedad no se concibe sin esta mutualidad de servicios en que todos los hombres, teniendo necesidades propias que satisfacer, sirven con sus actos de medios para la satisfacción de las necesidades de los demás.

Llámase *condicionalidad*, esta relación de mutua dependencia en que se hallan los séres en cuanto se sirven recíprocamente de medios para el cumplimiento de su fin respectivo. La Providencia ha querido, en efecto, que los séres del mundo finito estén de tal suerte condicionados, que siendo cada uno impotente de por sí para realizar su misión, sea sin embargo, apto para ayudar á los demás en la suya, apareciendo todos ligados por el lazo de un común destino; cada especie halla en las restantes, siquiera sean las más heterogéneas, condiciones de existencia, y principalmente el hombre encuentra en sus semejantes poderoso auxilio para satisfacer sus necesidades, sin cuyo concurso perecería ó no diera un paso por las vías del progreso.

Esta cooperación admirable que resplandece en la creación, se mantiene por la ley universal de *armonía* que concierta la existencia de todos los séres, haciendo del mundo, como ya presentía Aristóteles, un laboratorio inmenso en que todas las criaturas trabajan solidariamente para conseguir su perfeccionamiento. Pero la ley de armonía se muestra de muy diversa manera en la naturaleza y en la humanidad

los séres del mundo físico se condicionan *fatalmente*, mientras que los séres racionales se armonizan *libremente*, prestándose las condiciones necesarias para su vida mediante la propia determinación de su voluntad.

Infiérese de aquí, que si nunca se perturba la armonía en la coexistencia de los cuerpos, puede perturbarse, y de hecho se perturba, en la humanidad, cuando los individuos faltan á sus deberes, dejando de prestarse las condiciones necesarias para el cumplimiento de su destino.

Ahora bien, cuando el hombre infringe los deberes, que tiene como *individuo*, falta al fin *particular* que Dios le señaló dándole vida, y por tanto, solo ante la divina justicia debe responder de haber contrariado su misión individual sobre la tierra; pero cuando quebranta ciertos deberes que sirven de base á la sociedad, no sólo falta á su fin, sino que impide su cumplimiento á los demás, negándoles las condiciones que de él dependen para que lo realicen; y como la sociedad no puede existir sin la mutua prestación de determinadas condiciones, preciso es que mantenga por sí misma la armonía establecida por las leyes generales de la voluntad y que el individuo perturba arrastrado por su pasión ó su egoísmo.

Tal es la razón de ser del *Derecho*, explicándose así por qué la sociedad exige, mediante la fuerza, el cumplimiento de los deberes que son necesarios para su existencia, dejando en libertad al individuo de guardar como quiera los restantes, sin otra sanción que el remordimiento y á lo sumo el descrédito ante la opinión colectiva, cuya eficacia cada cual estima según su apreciación particular.

Forman, pues, las leyes *éticas*, dos grandes grupos: uno que llamamos de leyes *morales* y otro de leyes *jurídicas*. Las leyes *morales* establecen los deberes del hombre con Dios, consigo mismo, con la humanidad y con la naturaleza, pero bajo el aspecto del fin individual. Las leyes *jurídicas*, revisten un carácter más objetivo, pues tienen por objeto la compatibilidad entre los fines de las diversas personas individuales y sociales, manteniendo la armonía en sus re-

laciones, sea cualquiera el concepto que puedan tener estas personas de la moralidad y aunque desconozcan la existencia misma de los deberes morales.

4) SI LA COACCIÓN ES CUALIDAD CARACTERÍSTICA DEL DERECHO.—Muéstrase la coacción como elemento integrante y cualidad característica del Derecho, en el sentido de que la sociedad *puede* exigir por la fuerza el cumplimiento de las leyes jurídicas, cuando no se cumplen voluntariamente por el sujeto.

Autores hay, sin embargo, que sostienen que la coacción no es elemento integrante de la noción del Derecho, alegando: 1.°, que hay prestaciones jurídicas que no pueden exigirse coactivamente, como sucede en las obligaciones de hacer (v. gr., pintar un cuadro ó modelar una estatua, las cuales no se cumplen como el deudor no quiera); y 2.°, que existe todo un orden de relaciones, que derivando su fuerza de la costumbre, quedan fuera de la sanción material que acompaña á las leyes. Para refutar esta opinión basta considerar, ante todo, que al reconocerse la coacción como cualidad característica del Derecho, sólo se expresa que la sociedad *puede* exigir el cumplimiento de las obligaciones jurídicas aun contra la voluntad de los individuos, lo cual no acontece tratándose de deberes morales, cuya exigibilidad pende únicamente de la conciencia. Por otra parte, la coacción puede tomar diversas formas para hacer efectiva una obligación; cohibir es obligar á hacer, determinar á obrar, constreñir á ejecutar, y puede obligarse, constreñirse y determinarse por otros motivos que no sean la fuerza, como el temor á la pena, la privación de ciertos bienes ó la pérdida de algún derecho; así, por ejemplo, en el caso de las obligaciones de hacer, puede cohibirse y de hecho se cohibe al que prometió pintar el cuadro ó modelar la estatua, á que cumpla su promesa bajo pena de indemnización, la cual no podría exigirse si sólo se tratase de realizar un deber moral. Finalmente, nótese que la observación relativa al Derecho consuetudinario es inexacta, en cuanto las relaciones jurídicas establecidas por la costumbre se hacen también

efectivas por la coacción, siempre que sea realmente fuente de Derecho.

La consideración de la coacción como cualidad característica del Derecho, se deriva lógicamente del fundamento racional del mismo, como quiera que la *fuerza* es el medio natural de que la sociedad ha de valerse para mantener su propia existencia, haciendo compatible el fin de cada uno con el fin de los demás. Por eso, ciertos discípulos de Krause que niegan al Derecho esta cualidad, tienden á confundir las leyes jurídicas con las morales, dejando reducida su diferencia á una mera distinción de móviles en el obrar, según que se hace el bien como bien ó como medio de conseguir otro bien. ¡Como si todo bien en lo humano no fuese condicional por ser relativo á un fin, como si fuera posible dividir en dos la intención al obrar, y como si bastase esta distinción para resolver el verdadero problema del Derecho, que es el que antes hemos enunciado! Confúndanse en la vida la esfera de las leyes jurídicas con la de las leyes morales, haciendo una distinción puramente ideal sin aplicación práctica, y el Derecho volverá á ser absorbido por la Teología como en la Edad Media, ó servirá de justificación á todos los atentados contra la libertad humana, exigiéndose por la fuerza lo que sólo por propia y libérrima voluntad debe cumplirse.

§ IV. **Definición del Derecho y su relación con la Moral.**—Dedúcese de todo lo expuesto que podemos definir el Derecho, como *un orden de leyes que rigen á la voluntad para el cumplimiento del bien, manteniendo la armonía en las relaciones del hombre con la sociedad por medio de la coacción.*

Con la palabra *orden* expresamos que las leyes jurídicas constituyen un conjunto, en que siendo todas diversas, participan de una común naturaleza que las diferencia de las demás leyes del Universo. Al decir que tales leyes *rigen á la voluntad para el cumplimiento del bien*, damos á entender que las condiciones exigibles como Derecho han de ser siempre *buenas*, y que el hombre está *obligado* á prestarlas por mandato de su conciencia, determinándose á obrar *libremen-*

te. Cuando afirmamos que las leyes jurídicas *mantienen la armonía en las relaciones del hombre con la sociedad*, indicamos que el Derecho es principio de armonía para resolver la antítesis entre el individuo y la especie, estableciendo la forma de las relaciones que han de mantener el orden social por la recíproca prestación de las condiciones necesarias para el cumplimiento del fin humano. Por último, las palabras *mediante la coacción*, significan, que sin dejar de ser la coacción cualidad característica del Derecho, sólo debe emplearse en el concepto de *medio* para conservar la armonía cuando de hecho se hacen insuficientes para su mantenimiento las leyes de la voluntad.

Comparando ahora el Derecho con la Moral, resultan las analogías, diferencias y relaciones siguientes:

Moral y Derecho *tienen de común* ser leyes de la voluntad para el bien obrar, suponiendo por tanto: 1.°, un *fin racional* que cumplir; 2.°, *medios adecuados* (útiles) para conseguirlo; 3.°, una *obligación* concreta que aparece desde el momento en que podemos *disponer* de los medios para realizar el fin; y 4.°, la *libre* determinación del sujeto en la ejecución del acto que nuestra conciencia califica de bueno.

Moral y Derecho *se diferencian:* 1.°, por razón del *fin*, en que la Moral dirige al hombre para el cumplimiento de su bien particular como individuo, y el Derecho se propone el bien social manteniendo la armonía entre los séres racionales para que dentro de ella, lejos de oponerse, se ayuden mutuamente con voluntarios servicios; 2.°, por razón del *sujeto*, pues mientras la Moral se fija en la *intención* exigiendo que el bien se cumpla sin otro móvil que el bien mismo, el Derecho procura que el bien se cumpla exteriormente prescindiendo del móvil con que se realice, y fijándose tan solo en que el sujeto se haya determinado á obrar por sí mismo *con voluntad libre* para los efectos de la imputación y la responsabilidad; 3.°, por razón del *objeto*, en que la Moral abarca en su esfera todas las acciones humanas en cuanto indican que el individuo sigue ó tuerce su fin particular, y el Derecho sólo comprende los actos que se manifiestan como condiciones necesarias para mantener la armonía en la vida social; y 4.°, por razón de la *sanción* que garantiza la observancia de las leyes, en que los preceptos de la Moral sólo se sancionan por la conciencia, y las reglas del Derecho *pueden* hacerse efectivas mediante la coacción.

Moral y Derecho *se relacionan* prestándose mutuo apoyo, en tanto el fin moral ya en el individuo, ya al organizarse socialmente, necesita condiciones jurídicas; y en cuanto el Derecho al convertirse en hechos prácticos, necesita de la Moral para que las obligaciones se cumplan por algo superior á la obediencia material de la ley, que es la recta inspiración de la conciencia.

§ V. **Cuestiones que quedan pendientes acerca del concepto del Derecho.**—La definición del Derecho que acabamos de explicar, reune las dos condiciones que exigen los lógicos en toda definición, ó sean las de expresar el *género próximo* y la *última diferencia.* El género próximo se indica diciendo que el Derecho es «un orden de leyes que rigen á la voluntad para el cumplimiento del bien», con lo cual afirmamos que las leyes jurídicas pertenecen al grupo de las *leyes éticas* y contienen, por tanto, *todos sus elementos esenciales.* La última diferencia se revela en las palabras «manteniendo la armonía en las relaciones del hombre con la sociedad por medio de la coacción», puesto que así se distinguen las leyes jurídicas de las morales dentro de las leyes generales del bien obrar.

Pero todavía quedan pendientes cuestiones importantísimas para ultimar el concepto del Derecho. Falta resolver cuáles son las condiciones ya negativas, ya positivas, que mantienen esta armonía y pueden hacerse efectivas por la coacción. Tales condiciones se determinan por las siguientes máximas: *no hacer mal*, ALTERUM NON LÆDERE; *y hacer el bien prometido expresa ó tácitamente*, SUUM CUIQUE TRIBUERE.

La demostración de estas máximas sería asunto que inmediatamente ocupase nuestra atención, si hubiéramos de limitarnos á estudiar el problema del Derecho. Pero la Cien-

cia política es nuestro objeto, y como quiera que el Estado tiene por misión definir y hacer cumplir el Derecho, tratar ahora este problema sería anticipar las doctrinas de los fines del Estado y de sus relaciones jurídicas con el individuo y con la sociedad. Cuando estas doctrinas expongamos, quedará completamente precisado el concepto del Derecho, probándose entonces cómo el Estado al formular y aplicar los preceptos referidos, mantiene la armonía entre el fin individual y el fin social, sin absorber el uno en el otro y sin desatender el progreso histórico de la humanidad. (Parte 1.ª, Sec. 2.ª, Cap. II.)

CAPÍTULO II.

Del Derecho político.

§ I. **Concepto del Derecho político.**—El adjetivo *político* que acompaña al sustantivo *Derecho*, indica desde luego que nos referimos de un modo especial al Estado, según se infiere del valor gramatical de la palabra; *polis* (πολις) significaba, en efecto, entre los griegos Ciudad ó Estado. Preciso es, por tanto, dar una idea de lo que sea éste, para poder formar el concepto del Derecho político.

1) LA NOCIÓN DEL ESTADO COMO COMPLEMENTO DEL CONCEPTO DEL DERECHO.—Hemos dicho en el capítulo anterior que la sociedad realiza el Derecho, manteniendo la armonía en las relaciones voluntarias de los hombres, por medio de la coacción. Esto hace suponer: en primer término, que la sociedad *declara la regla de Derecho* (en forma de ley ó de costumbre), porque los preceptos jurídicos han de formularse clara y concretamente para que, reconociéndose de igual modo por todos los individuos, nadie pueda omitirlos ni quebrantarlos; en segundo lugar, que la sociedad *cumple normalmente* el Derecho, desenvolviendo su actividad bajo el imperio de las leyes, y se halla autorizada para

reprimir coactivamente las infracciones cuando se desconoce ó perturba el orden jurídico; y por último, que para definir, efectuar y sancionar el Derecho, necesita la sociedad *organizarse* de cierta manera en conformidad con la naturaleza de estos fines. Pues bien; entendemos por ESTADO *la sociedad organizada para declarar y hacer efectivo el Derecho*, cuyo concepto se ampliará más adelante. No otra cosa significa la palabra Estado, gramaticalmente considerada; lo mismo en las lenguas antiguas que en las modernas (Stat, Status, Stato, State) expresa *situación ó modo de estar las cosas*, y es evidente que la sociedad organizada para cumplir el Derecho *está* de un modo especial, aplicándose por antonomasia á esta *situación* la voz Estado, porque dentro de ella se cumplen todos los fines humanos regulados por el Derecho.

2) IDEA DEL DERECHO PÚBLICO.—El Estado que se manifiesta ante todo como la sociedad realizando el Derecho, es á su vez objeto del mismo en cuanto necesita el amparo de la ley para existir y desenvolverse. En efecto, el Estado ha de constituirse como entidad colectiva ó persona social con vida propia para el cumplimiento de su misión, relacionándose en este concepto con los individuos, ya como fines de su actividad, ya como medios para estos fines, lo cual da origen á una doble corriente de derechos y deberes. Surge de aquí la noción del *Derecho público* que definimos diciendo: «es el derecho relativo á la existencia y vida del Estado;» y como quiera que es misión del Estado realizar el Derecho, explícase así por qué razón llaman algunos al Derecho público «un Derecho para el Derecho».

3) DEFINICIÓN DEL DERECHO POLÍTICO.—Las palabras DERECHO POLÍTICO empléanse en dos acepciones, cuyo diverso sentido conviene establecer fijamente; en su acepción más lata, equivalen á *Derecho público* y comprenden, como es consiguiente, la existencia y vida entera del Estado; pero en su acepción más restringida, significan tan solo una parte ó rama del Derecho público, empleándose usualmente en equivalencia á *Derecho constitucional*. Tratando de deter-

minar el concepto del Derecho político en este último sentido, habremos de fijarnos en el nombre de *constitucional* como quiera que la voz *político* nada indica de concreto, por referirse al Estado en todas sus manifestaciones, según revela su misma etimología.

Varias son las definiciones que se han dado de la *Constitución*. Para unos, es el organismo de todo sér ó cuerpo viviente, en cuyo sentido afirma Casanova que es «la estructura y forma del cuerpo social»; para otros, como Rossi, es «la ley que preside á la vida del Estado»; en una acepción más restringida, á la cual se aproximan Romagnosi, Benjamin Constant y Macarel, es «un orden político que garantiza á los ciudadanos contra el absolutismo del poder público»; limitando aún más este significado, es «el sistema de equilibrio de poderes y mutua transacción entre el rey y los súbditos», habiendo, en fin, quien sólo entiende por Constitución «la ley escrita de un pueblo».

Sobre toda esta variedad de conceptos, descúbrese, sin embargo, la idea común de referir la constitución al sistema fundamental de organización de un Estado.

Consultando ahora las acepciones más comunes de la palabra en nuestro lenguaje, hallamos esta idea más precisa y concreta. Ya Covarrubias, en su *Tesoro de la lengua castellana*, entendía por *constitución* «lo fundamental de las cosas», y en el Diccionario de la Academia Española, en su primera edición llamada de *autoridades*, vemos explicaciones exactas del vocablo, según lo que significaba antes de que las doctrinas políticas limitasen su sentido á determinadas formas de gobierno. «Constitución, de *constitutio*, dice la Academia, vale tanto como ordenanza, establecimiento, estatuto ó reglas que se hacen y forman para el buen gobierno de alguna comunidad ó república. Se toma á veces también por la situación, positura y asiento de las cosas; y así se habla del temple y temperamento de las provincias, ciudades, poblaciones y otras cosas semejantes... También se usa como sistema, estado del tiempo, de las cosas ó de los negocios que ocurren».

Ahora bien, teniendo en cuenta que al manifestarse el Estado en la vida necesita un sistema de organización que sea el fundamento de todos sus actos, podremos definir la CONSTITUCIÓN, diciendo que es *la organización fundamental del Estado*. Esta constitución establece el organismo de los poderes, regula el ejercicio de las funciones públicas, y determina el genio é índole de los pueblos, á la manera como la constitución moral y fisiológica determina también el carácter y temperamento de los individuos. Considerando, pues, el DERECHO POLÍTICO en la acepción estricta á que antes nos referíamos, será *el derecho que determina la naturaleza y organización fundamental del Estado.*

§ II. **La Ciencia del Derecho político.**

1) CONDICIONES CIENTÍFICAS DEL DERECHO POLÍTICO.—¿Puede ser el Derecho político asunto de ciencia? Cuestión es ésta que se resuelve con sólo observar que todos los conocimientos pueden constituir ciencia, siendo conformes á la realidad de su objeto, y hallándose de tal suerte relacionados, que se manifiesten como un todo ordenado y sistemático. Estas condiciones reunen ó pueden reunir los conocimientos políticos.

En primer término, el objeto sobre que versa el Derecho político, es *un objeto real y verdadero*, que existe de por sí independientemente de la voluntad del sujeto; no existe el Estado porque lo pensemos, sino que lo pensamos porque existe con anterioridad á nuestro propio pensamiento. Por otra parte, los conocimientos políticos, lejos de hallarse arbitrariamente yustapuestos, se enlazan, coordinándose entre sí y subordinándose á un principio superior. Todos ellos tienen *de común*, el ser asuntos de Derecho político, y por consiguiente, referirse á la organización fundamental del Estado; bajo esta unidad, todos ellos son *diversos*, no confundiéndose, por ejemplo, el problema de los fines del Estado, con la cuestión de las formas de gobierno; y conciliándose la unidad con la variedad, todos ellos *se armonizan*, bajo un plan gradual y ordenado.

2) LA FILOSOFÍA, LA HISTORIA Y LA CIENCIA FILOSÓFICO-HISTÓRICA DEL DERECHO POLÍTICO.—Tales ciencias constituyen la *Enciclopedia* del Derecho político, abarcando su total conocimiento científico.

Muéstrase, ante todo, el Derecho político, como un conjunto de principios comunes á todos los lugares, á todas las épocas y á todos los pueblos, por cuanto nuestra razón concibe un ideal de organización fundamental del Estado, que está por encima de las vicisitudes históricas, y al cual nos atenemos para formular nuestro juicio acerca del mérito de las instituciones, presentándole como meta que alcanzar en el progreso de los tiempos. El Derecho político, de esta suerte considerado, es el objeto de su *Filosofía;* estudio que solemos también designar con los nombres de *Teoría*, *Derecho natural* y *Principios generales*, aunque ninguna denominación sea en rigor tan propia como la primera, ya que la *Filosofía* es el conocimiento de lo esencial y permanente de las cosas, ó sea de aquello que constituye su invariable naturaleza, independientemente de las influencias del tiempo y del espacio. Así, por ejemplo, cuando preguntamos en absoluto y sin concretarnos á ningún pueblo, cuáles deben ser los fines del Estado, ó la organización de los poderes, ó la participación de los ciudadanos en la representación pública, planteamos cuestiones de carácter filosófico.

Pero en la vida preséntase siempre el Derecho político determinado *positivamente* (puesto) en un país que ocupa cierto espacio y se desenvuelve dentro de cierto tiempo; y bajo tal aspecto observamos, que la organización fundamental del Estado, reviste formas distintas y caracteres diversos, no confundiendo jamás, por ejemplo, las instituciones políticas de la Edad Media con las de la Época moderna, ni las de Grecia con las de Roma, ni las de Francia con las de España. El Derecho político así examinado, es el objeto de su *Historia*, estudio que designamos también con el nombre de *Derecho positivo;* aunque parezca inútil, bueno será advertir, por la frecuencia con que se olvida, que el llamado *Derecho vigente* es sólo el *Derecho positivo* de la época

en que se vive y aparece como última página de la Historia, pero sin dejar de ser conocimiento histórico.

En el fondo no es distinta la naturaleza del objeto que constituye el asunto de la Filosofía y el de la Historia del Derecho político, por cuanto ambas estudian la organización fundamental del Estado; la diferencia sólo estriba en la diversa manera de considerar el objeto; aquélla examinando lo que hay de esencial y permanente en las instituciones, ésta observando lo puramente accidental y transitorio que puede estimarse como propio de los tiempos; y es que el ideal se va convirtiendo en hechos con el progreso, y los hechos son tan solo encarnación de la idea que preside al desenvolvimiento de la vida.

Tal consideración nos lleva á reconocer la necesidad de una ciencia que estudie á la vez el principio y el hecho en su íntima relación, lo cual constituye, en efecto, el asunto de la *Ciencia filosófico-histórica del Derecho político*. Su misión es doble, como consecuencia de la relación misma que examina, pues comparando los hechos con los principios, las instituciones con los ideales, ha de formularse un *juicio* acerca de su conformidad ó disconformidad, y en el caso de existir esta última, indicar la manera de reformar lo que aparezca defectuoso: la primera de estas dos funciones en que se manifiesta la ciencia filosófico-histórica, es la *Crítica de las leyes é instituciones*, y la segunda, es la llamada por Emerico Amari *Nomotesia* ó Reforma legislativa. La legitimidad de la Ciencia filosófico-histórica y su carácter propio, dedúcense de la imposibilidad de *criticar* y *reformar* fuera de ella las instituciones, porque dentro de la Filosofía sólo hallamos *principios*, dentro de la Historia sólo encontramos *hechos*, y la crítica, lo mismo que la reforma, suponen la relación de los hechos con los principios. Así, por ejemplo, se habrá de apelar á la ciencia filosófico-histórica del Derecho político, cuando se pretenda juzgar el régimen electoral de España ó Francia, indicando las reformas que pudieran introducirse para remediar los defectos que resulten de este juicio.

§ III. El arte del Derecho político.

1) Idea del arte político.—La Filosofía y la Historia, aislada ó juntamente, expresan todo el contenido científico del Derecho político sin salir de la esfera del *conocimiento*. Pero la vida no es sólo conocimiento sino *actividad;* no se gobiernan los pueblos examinando principios ni criticando hechos, sino *aplicando* tales estudios á las necesidades reales y efectivas de la práctica. De aquí se infiere la existencia de un arte político, que consiste en *la aplicación de la ciencia á la vida del Estado por medio de hechos conformes á su naturaleza;* esta aplicación es la que verifican contínuamente los *hombres de Estado,* haciendo extensivo tal nombre á todos los que de algún modo dirigen los destinos públicos.

Es la *habilidad*, el carácter distintivo del arte político, considerado bajo el aspecto de la persona que gobierna, llamándose hábil á quien desenvuelve con tacto y medida su pensamiento, según las exigencias de los tiempos. No es el arte político incompatible con la moralidad, como suele creerse equivocadamente, pues basta que la obra del político sea *oportuna* en el fondo y *discreta* en la forma, para que merezca el nombre de artista, tanto más, cuanto que la oportunidad y la discreción son en sí mismas condiciones de bondad.

Tampoco existe la incompatibilidad que se ha supuesto entre la habilidad que distingue á muchos de los partidarios de pasadas formas políticas y los nuevos ideales del Derecho público moderno, pues toda clase de principios deben practicarse con exquisito tacto y delicada prudencia, explicándose acaso la instabilidad de ciertos gobiernos contemporáneos, por haber menospreciado sus representantes las provechosas enseñanzas de los antiguos hombres de Estado.

2) Relación con la Ciencia.—Ciencia y Arte relaciónanse entre sí, como el conocimiento con la práctica de la vida determinada por la razón. Sin embargo, nada más frecuente que afirmar la contradicción entre ambas esferas,

sosteniendo que tal ó cual conclusión de la ciencia es muy buena para la teoría, pero no para la práctica, ó por el contrario, que las enseñanzas de la práctica no merecen la sanción de la teoría. Tal preocupación puede explicarse, por haber considerado como ciencia cualquier utopia ó legitimado como arte el empirismo y la rutina; pero ciencia que no sirve para la vida no es ciencia, porque no tiene otra base que la abstracción individual; y vida que no está guiada por la ciencia, no es vida racional, porque el conocimiento debe dirigir todos los actos de los séres humanos. El olvido de esta armonía entre la ciencia y el arte, que mejor que nadie profundizó el potente genio de Kant, ha producido funestas consecuencias en la política de los pueblos, con la ocupación del poder por los ideólogos que modelan las sociedades según la indisciplina de una imaginación no sometida á los preceptos del arte, y con el gobierno de los empíricos que, si suelen acertar en la satisfacción de ciertas necesidades, son incapaces para dirigir racionalmente la nave del Estado, á la manera como lo fuera para dirigir la suya aquel piloto que sólo conociese el manejo del timón, pero ignorase el movimiento de la brújula ó no supiera el punto de arribada.

§ IV. **Carácter de este estudio: división de la obra.**—Las precedentes consideraciones bastan para dar una idea general del Derecho político, como asunto de *ciencia* y de *arte*. Pero nuestro propósito se reduce á exponer la *ciencia*, abandonando por completo las cuestiones de *arte*, en las cuales se manifiesta más concretamente el carácter de los diversos partidos políticos, de cuya esfera de acción nos mantendremos alejados. Dentro de la ciencia política, nuestro estudio será filosófico é histórico, pero exponiendo separadamente los *Principios generales* y la *Historia del Derecho político en España*, como quiera que no puede servir el mismo plan para las dos partes, por haber instituciones históricas que no concuerdan con el ideal filosófico, y existir problemas filosóficos que no encuentran realidad histórica. En cada una de estas partes, determinaremos el plan que desenvuelva su respectivo objeto, dando mayor extensión á la filosofía que á la Historia, porque tratándose de un Derecho nuevo, son más útiles las enseñanzas de la moderna ciencia que la narración de los hechos antiguos.

CAPÍTULO III.

Relaciones del Derecho político.

Sumario.—I. Idea general de estas relaciones.
II. Relaciones con las Ciencias jurídicas. 1. Derecho administrativo y Derecho internacional. 2. Derecho civil ó privado. 3. Derecho penal y Derecho de procedimientos.
III. Relaciones con las Ciencias no jurídicas. 1. Ciencias antropológicas; consideración especial de la Sociología, la Moral, la Economía y la Estadística. 2. Ciencias naturales; consideración especial de la Geografía.
IV. Síntesis de las relaciones del derecho político.

§ I. **Idea general de estas relaciones.**—Fuera incompleta la noción del Derecho político, si no la relacionásemos con el concepto de otras ciencias, trazando sus límites en el cuadro general de los conocimientos humanos. La razón es obvia; derivándose las ciencias particulares de un tronco común, proponiéndose como objeto la verdad que es una, y refiriéndose todas al mismo sujeto que es el hombre, se hallan tan íntimamente compenetradas, que no es posible fijarse en una de ellas sin tocar de algún modo los problemas fundamentales que las demás estudian; dedúcese de aquí, la necesidad de señalar el respectivo límite de investigación, estableciendo las relaciones entre los diversos asuntos científicos por sus afinidades, sus elementos diferenciales y sus recíprocas influencias. Y claro es también, que el examen de tales relaciones no ha de ser caprichoso y arbitrario, sino que ha de conformarse al orden natural de estas mismas, debiéndose proceder en el sentido de mayor á menor proximidad en el cuadro general de la Ciencia, como quiera que los lazos de afinidad son tanto más íntimos cuanto más cercano es el parentes-

co. He aquí por qué, habremos de comenzar por las relaciones del Derecho político con las ciencias jurídicas, en cuyo grupo desde luego se clasifica.

§ II. **Relaciones con las ciencias jurídicas.** —Ateniéndonos á la división de las ciencias jurídicas, aceptada como más exacta, aunque no deja de tener sus defectos, dividiremos primeramente el Derecho en *sustantivo* y *adjetivo*, según que aquél se refiere directamente á la naturaleza humana y éste á la forma de hacer efectivo el derecho mismo; el primero se subdivide en *público* y *privado*, y el segundo en *penal* y de *procedimientos;* del *Derecho público* fórmanse dos especies, el nacional ó *interno*, y el internacional ó *externo;* y por último, dentro del llamado *Derecho público interno*, distínguense el *Derecho político* y el *Derecho administrativo*.

1) Derecho administrativo y Derecho internacional.—*a)*. Es á nuestro entender el Derecho administrativo, como demostramos en otra obra (1), una rama del Derecho político que tiene por objeto «la organización, funciones y procedimiento del Poder ejecutivo, según la Constitución, para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida». No se trata, pues, de dos ciencias hermanas ó coordenadas que se deriven, con independencia recíproca, de un tronco común, según de ordinario se afirma; sino que el Derecho administrativo surje del Derecho político, por lo cual la Ciencia de aquél está subordinada á la de éste. La multitud y complejidad de órganos y servicios que supone el Poder ejecutivo, exigen un desarrollo especial del Derecho referente á su organización y funciones, que no cabe en el cuadro total del Derecho político sin perturbar su exposición sistemática por la desproporción de una parte respecto de las demás; así se nos muestra el Derecho administrativo como una rama del Derecho político, que por su frondosidad conviene estudiar separadamente, de análoga

(1) Curso de Derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España. 2.ª edición. Madrid, 1888.

manera á como también se estudia por separado el *Derecho judicial* ó sea el referente á la organización, funciones y procedimiento del Poder judicial, y comienza á estudiarse el *Derecho parlamentario* ó sea el relativo á la organización, funciones y procedimiento del Poder legislativo. La fijación de la línea divisoria entre el Derecho político y el administrativo es cuestión difícil, que no podemos abordar ahora, limitándonos á decir que la relación entre ambos es en general la que existe entre el todo y una de las partes que lo constituyen, dejando su determinación concreta para después de conocidos los dos términos de la relación, como hacemos en la obra á que nos referimos.

b) Confundiéndose hoy la Nación con el Estado, llámase Derecho político al Derecho nacional en oposición al que, salvando los límites de las Nacionalidades, denomínase INTERNACIONAL Ó DE GENTES. El reconocimiento de la existencia del Estado nacional con su carácter de personalidad libre é independiente, es la base de todas las relaciones internacionales, lo mismo en situación de paz que de guerra, debiéndose respetar la autonomía de las naciones en su organización y régimen interior; por cuyo motivo muéstrase el Derecho político como antecedente indispensable del Derecho internacional. Por otra parte, la influencia de éste es indiscutible en la constitución y vida de los Estados, porque enseña á considerar los pueblos como grandes individualidades que, léjos de oponerse, deben armonizarse para la realización de fines comunes en el seno de la humanidad. Ejemplos de esta relación íntima entre ambas esferas de conocimientos, son las cuestiones de intervención, arbitrajes, reconocimiento de límites, etc., que no pueden resolverse sin el concurso del Derecho nacional y del de gentes.

2) DERECHO CIVIL Ó PRIVADO.—EL DERECHO PRIVADO estudia al hombre desde que nace hasta que muere, considerándole como parte integrante de la sociedad, pero sin relación al todo social en que se desenvuelve; mientras que el Derecho político estudia la sociedad en su unidad total organizada como Estado, y si de algún modo se refiere á

la naturaleza individual de las personas, sólo es en cuanto éstas se muestran bajo la relación de la parte con el todo. Por esto decía el ilustre Savigny, que en el Derecho privado la individualidad física ó moral aparece como fin para cuya consecución la sociedad es el medio; en tanto que dentro de la esfera del Derecho político es fin la existencia del cuerpo social y medio la individualidad en sus diversas manifestaciones.

El Derecho privado necesita del Derecho político, para determinar hasta qué punto pueden limitarse las libertades individuales por razón de la misión que cumple el Estado, como por ejemplo en las cuestiones relativas al reconocimiento de las personas sociales, á la instrucción como deber de los padres, á las obligaciones de los tutores y curadores, á la extensión de la facultad de contratar, á la constitución de las servidumbres, á la vinculación de la propiedad, etc. De igual modo el Derecho político necesita el auxilio del Derecho privado, por una parte en cuanto la libertad civil es la base de la libertad política, y de otra en cuanto el Estado vive también como persona individual para los efectos de la adquisición y enajenación de sus bienes propios, herencias, contratos, créditos, deudas, etc., en la forma que más concretamente estudia luego el Derecho administrativo.

3) DERECHO PENAL Y DERECHO DE PROCEDIMIENTO.—El Derecho penal y el de procedimientos llámanse *Derecho adjetivo* (según Bentham) y también *sancionador* (según Oudot), por referirse no directamente á los fines de la vida, sino á la realización del Derecho mismo; con uno y otro guarda también relación el Derecho político.

a) Tiene por objeto el DERECHO PENAL el examen de la perturbación del orden jurídico producida por el delito y su restablecimiento mediante la pena. Cual sea la íntima relación que mantiene con el Derecho político, se advierte al punto cuando se considera que, constituyendo la organización del Estado un orden especial dentro del Derecho, puede también perturbarse por el delito y ha de ser

preciso restablecerlo con la imposición de una pena; de aquí la existencia de los llamados *delitos políticos*, como los de traición, lesa majestad, rebelión, sedición, desacato á la autoridad, y en general todos los cometidos contra la constitución y seguridad interior ó exterior del Estado. Por otra parte, aun prescindiendo de los delitos políticos, téngase en cuenta que toda infracción de derecho reviste un carácter esencialmente público, porque el orden social lo mismo se altera por un ataque contra la colectividad, que por un atentado contra la persona ó bienes del ciudadano; por este motivo todas las teorías penales parten del concepto del Estado para resolver la cuestión del derecho de castigar; y todas las constituciones establecen la organización fundamental del poder llamado á conocer y sentenciar las causas criminales.

b) El DERECHO DE PROCEDIMIENTOS, denominado también *procesal*, prescribe la forma en que debe realizarse el derecho, marcando los trámites sucesivos para su aplicación; y aunque generalmente concrétase su estudio á la regulación de los pleitos y de las causas, que suponen siempre desconocimiento ó perturbación del derecho, es susceptible de una significación más lata, comprendiendo todo el orden jurídico en cuanto exige una forma práctica para su realización sucesiva y continua. En este amplio sentido, no sólo hablamos de procedimiento judicial, sino también de procedimiento legislativo, procedimiento administrativo y aun procedimiento del poder regulador, como veremos más adelante, dando á entender con esto que toda la vida del Estado se ha de desenvolver bajo ciertas formas justas y legales, que corresponde examinar en sus principios al Derecho procesal. Y tan importante es la observancia de las formas en la vida pública, que aparte de ser un aforismo vulgar que «en negocios de Estado la buena forma es el todo», no debe olvidarse que el más firme apoyo de los derechos del ciudadano, se encuentra en los procedimientos que determinan las leyes políticas con el nombre de garantías constitucionales.

§ III. **Relaciones con las ciencias no jurídicas.**—No se circunscribe el cuadro de las relaciones científicas del Derecho político, á las que sostiene con las demás ramas de la Enciclopedia jurídica, sino que se extiende á todas las ciencias particulares en mayor ó menor intimidad, según su grado de parentesco, dentro del árbol genealógico de la total ciencia humana. Sin entrar á discutir cuál sea la mejor clasificación de los conocimientos, y aceptando la seguida generalmente, cabe dividir las Ciencias por razón de su objeto en *antropológicas* y *naturales*, según que estudian el hombre ó la naturaleza, y por razón del sujeto en *filosóficas*, *históricas* y *filosófico-históricas*, según que el pensador examina el objeto científico en lo que tiene de esencial y permanente, ó de accidental y mudable, ó en la relación de lo esencial y lo accidental, lo permanente y lo mudable.

Fijándonos ante todo en este último aspecto de la división científica, fácil será reconocer que, siendo susceptible el Derecho político de un estudio filosófico, histórico y filosófico-histórico, habrá de relacionarse con toda la Filosofía, con toda la Historia y con toda la Ciencia filosófico-histórica, formando parte de ellas, aunque sólo bajo el punto de vista de la organización del Estado. En efecto, nadie puede desconocer que los sistemas filosóficos acerca de la naturaleza del Estado, son consecuencia de las doctrinas filosóficas que profesan sus autores, y que la historia de nuestras instituciones políticas figura como parte integrante de la historia general de España.

1) CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS; CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA SOCIOLOGÍA, LA MORAL, LA ECONOMÍA Y LA ESTADÍSTICA.—Considerando divididas las ciencias por razón de su objeto, en *antropológicas* y *naturales*, claro es que el Derecho político habrá de mantener más íntimas afinidades con las primeras que con las segundas, relacionándose principalmente con la Sociología, la Moral, la Economía política y la Estadística que examinan al hombre como sér sociable.

a) La nueva CIENCIA SOCIAL, conocida también con el nombre de *Sociología*, estudia la sociedad de un modo general en su naturaleza y diversas manifestaciones. La Ciencia política que considera la Sociedad sólo en cuanto se constituye como Estado, supone el conocimiento de la sociológica, por ser los fenómenos políticos antes que todo fenómenos sociales, existiendo la misma diferencia entre una y otra, que la que existe entre el fin jurídico realizado por el Estado y los demás fines de la vida, cumplidos también socialmente, á saber: la religión, la moral, la ciencia, el arte y la industria en sus múltiples aspectos. Pero si la Ciencia política supone la existencia de la Sociología, de igual modo que la idea del Estado supone el concepto de la Sociedad, bajo otro aspecto se manifiesta como síntesis de todas las ciencias sociales, en cuanto todas las asociaciones que se constituyan para el cumplimiento de los fines mencionados, necesitan el amparo del Derecho para existir y desenvolverse, correspondiendo al Estado declararlo y hacerlo efectivo por medio de la coacción.

b) Aunque escritores hay que han negado la armonía entre la *política* y la *moralidad*, no puede desconocerse la íntima relación que existe entre ambas manifestaciones de la actividad humana, y por tanto entre sus ciencias. La MORAL es la regla de conducta para el individuo, así como el Derecho es la regla de vida para la Sociedad; pero el individuo es un sér sociable, y de aquí la posibilidad de una *moral social* que preceptúa el cumplimiento de los deberes sociales, no por ser una exigencia del mantenimiento de la armonía en la vida colectiva, sino por ser un mandato imperativo de la conciencia individual; la MORAL SOCIAL estudia, pues, la Sociedad, pero sólo bajo el punto de vista del individuo con el único propósito de determinar el mérito de las acciones subjetivamente consideradas. La política supone el concurso de la moral social, porque es tanto más fácil realizar el derecho y mantener la armonía en la Sociedad, cuanto más puros son los móviles de la voluntad y más severo el cumplimiento de los deberes que la conciencia im-

pone al individuo en sus acciones. Por el contrario, la moral social necesita de la política, porque las instituciones establecidas para la consecución de fines morales, exigen condiciones jurídicas que sólo pueden efectuarse bajo la protección del Estado.

c) También nuestra ciencia se enlaza con la que usualmente recibe el nombre de ECONOMÍA POLÍTICA. Tiene esta ciencia por objeto, el examen de «las leyes que rigen á la actividad en la adquisición y aplicación de los medios naturales, para la satisfacción de las necesidades humanas». El orden económico comprende á la sociedad entera en sus diversas manifestaciones, aunque sólo bajo el aspecto de la adquisición y aplicación de los medios que la Naturaleza ofrece al hombre con la indispensable condición de que se los apropie mediante la energía de su trabajo; fúndase este carácter general de los fenómenos económicos, en que siendo inseparable el cuerpo del espíritu en la vida de la humanidad, todos los fines que ésta satisface penden de algún modo de los medios naturales, aun aquellos fines que más diferentes se muestran de nuestra constitución fisiológica; así, por ejemplo, la religión exige un culto, la ciencia libros, el arte materiales, y las personas que especialmente se dedican á la religión, á la ciencia y al arte, necesitan medios económicos para satisfacer las múltiples exigencias de su vida. El Estado, del mismo modo que toda sociedad organizada, también ha menester de tales medios, dando origen á una especie de *propiedad* que, considerada como hecho, cae bajo el dominio de la ciencia económica, según tendremos ocasión de comprobar más adelante. En otro aspecto, la Economía supone el conocimiento del Derecho político, por cuanto sin su concurso fuera imposible determinar las relaciones del Estado con la producción y el consumo, lo mismo en la esfera individual que en la colectiva de las sociedades instituídas para el cumplimiento de cualquiera de los fines económicos.

d) Finalmente, la Ciencia política se relaciona con la ESTADÍSTICA, cuyo objeto es «la expresión de los fenómenos

sociales de carácter análogo por medio de números». La aplicación de la Estadística á la política es novedad en la ciencia, siendo, sin embargo, de grande importancia para conocer gráficamente el estado de las naciones y apreciar mediante su concurso, según ha dicho Schloezer, las pulsaciones de la vida de los pueblos en las difíciles crisis que produce el planteamiento de nuevos sistemas; sirvan de ejemplo los cuadros estadísticos que pueden formarse de la duración de los gobiernos, de las alternativas de los partidos en el poder, del tiempo que conservan su popularidad los hombres políticos, del número de electores que toman parte en el sufragio, de los cocientes y cuoficientes electorales que tanto interesan para el problema de la representación de las minorías, etc., etc. No obstante, importa prevenirse contra las exageraciones de aquellos autores que, como Quetelet y Ferrari, quieren sujetar los fenómenos políticos á lo que pudiéramos llamar «fatalismo de los números», pretendiendo elevar la Estadística á la categoría de ciencia sintética ó deductiva, cuando su objeto es tan sólo la expresión numérica de los hechos, y su más elevado procedimiento no pasa de una inducción experimental ó generalización empírica. Por su parte, también la Estadística necesita el concurso del Derecho político, como quiera que la formación de los cuadros estadísticos exige una organización adecuada y engendra obligaciones jurídicas que pueden hacerse efectivas mediante la acción del Estado.

2) CIENCIAS NATURALES; CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LA GEOGRAFÍA.—Aunque de carácter menos íntimo que las relaciones expuestas, no cabe desconocer las que mantiene el Derecho político con el grupo general de las CIENCIAS NATURALES. Compréndese la índole de tales relaciones con sólo observar que constituyéndose el Estado por una pluralidad de hombres armónicamente unidos con el vínculo de un común derecho, y siendo el hombre, en lo relativo al cuerpo, individuo que nace, se desenvuelve y muere en el seno de la Naturaleza, todas las influencias del mundo natural en la vida del individuo humano, habrán de referirse de algún modo á su cualidad de ser sociable y político. Cuál sea el grado de la influencia que la Naturaleza ejerce en los actos de la humanidad y por tanto en los hechos de esas grandes agrupaciones que llamamos pueblos, cuestión es esta que no corresponde resolver por el momento; pero basta enunciarla, para afirmar que su solución exige el doble criterio del político y del naturalista, sin lo cual sólo veríamos en el Estado una entidad puramente abstracta prescindiendo de su relación con el territorio que ocupa, ó por el contrario sólo admitiríamos agrupaciones naturales de séres animados que se organizan en pueblos por el instinto y bajo el influjo de leyes físicas, como pretenden muchos partidarios del *positivismo* y de la doctrina *evolucionista*.

La GEOGRAFÍA merece consideración especial dentro del grupo de las ciencias naturales con respecto á la que constituye el objeto de nuestro estudio. Es la Geografía, según su nombre indica, la descripción de la tierra, y comprende en su más amplio sentido la existencia y vida entera del planeta, exponiendo sus relaciones con los demás astros, los accidentes del suelo, las influencias del clima y la distribución de las floras, faunas y razas que pueblan sus mares y continentes; de aquí los diversos nombres de geografía astronómica, topográfica, climatológica, botánica, zoológica y *antropológica*, que forman otras tantas ramas de la ciencia geográfica. Estudia esta última rama, la relación entre la tierra y el hombre, y constituye la llamada *Geografía histórica*, cuando examina tal relación á través de los tiempos, según los cambios del planeta y la sucesión de los acontecimientos humanos; su utilidad es grande para comprender el movimiento de las razas, la formación de las nacionalidades y las influencias relacionadas de lugar y de tiempo en la vida política de los pueblos.

§ IV. Síntesis de las relaciones del Derecho político.—Como síntesis de todo lo expuesto, podemos afirmar que el Derecho político se relaciona con la totalidad de las ciencias particulares, compenetrándose con ellas, aunque de distinto modo, y sólo en cuanto se refiere á la

organización fundamental del Estado. En la *Metafísica*, que es la ciencia madre de la cual todas se derivan, encuentra también su última razón de ser el Derecho político, necesitando de sus enseñanzas como base indispensable para comprender el carácter orgánico del Estado, su unidad y su variedad, su esencia y sus determinaciones, así como el enlace de sus fines propios con todo el orden de fines temporales y eternos de la especie humana; y aunque el moderno *positivismo* haya declarado guerra *á lo absoluto* y por tanto á la Metafísica, la humanidad siempre habrá de acudir á ella para resolver el último por qué de todas las cosas y la Ciencia política habrá de apelar á sus doctrinas para construirse sólidamente, según se reconoce hoy por escuelas tan opuestas como la *hegeliana* y la *teológica*.

PRINCIPIOS GENERALES

DEL

DERECHO POLÍTICO.

PARTE PRIMERA.

DE LA NATURALEZA DEL ESTADO.

SECCIÓN PRIMERA.

IDEA GENERAL DEL ESTADO.

CAPÍTULO I.

Concepto filosófico del Estado.

SUMARIO.—I. Plan de esta parte y sección.
II. Bases para determinar el concepto del Estado.
III. Determinación racional del concepto del Estado. 1. Necesidad de una regla positiva de Derecho. 2. Organización necesaria para formularla y mantenerla. 3. Modo especial de ser de la Sociedad en cuanto realiza este fin. 4. Definición consiguiente del Estado.
IV. Consideración especial de algunos conceptos con que se confunde principalmente: Sociedad, Nación y Persona jurídica, individual ó social.

§ I. **Plan de esta parte y sección.**—En *cuatro* partes dividimos el estudio de los *Principios generales del Derecho político*, cuyo enlace iremos razonando sucesivamente; á saber: 1.ª De la naturaleza del Estado; 2.ª Relaciones del Estado con el individuo y con la sociedad; 3.ª Organización del Estado; y 4.ª La vida del Estado, normal y anormal.

Subdividiremos la Primera parte en dos secciones, como quiera que la observación nos muestra la idea del Estado bajo dos aspectos distintos, según que consideramos esta idea *en su unidad*, ó descomponiéndose por el análisis *en otras ideas* (las de fin, medios y actividad del Estado).

Pero la idea unitaria del Estado, concíbese también bajo otros dos aspectos: en sí misma, como concepto abstracto de razón; y en su manifestación histórica, tal como se ha

producido y produce en el tiempo, encarnando en determinados organismos sociales. De lo primero trataremos en este capítulo; de lo segundo en los dos restantes.

§ II. **Bases para determinar el concepto del Estado.**—La palabra ESTADO es susceptible de dos acepciones diversas: una *lata*, que aplicamos de un modo general en el lenguaje, y otra *estricta*, que referimos concretamente al orden político (1).

En su acepción más *lata*, la palabra *estado* significa *modo actual de ser ó estar las personas ó las cosas*, empleándose por traslación para designar las circunstancias especiales en que éstas se encuentran, como cuando decimos estado civil ó social, estado de salud ó de enfermedad, estado bueno ó malo de un negocio, etc.

En su acepción *estricta*, siempre que pronunciamos la voz *Estado*, sobreentendemos algo más concreto que esta noción genérica de *modalidad*, la cual por sí sola nada significa como no se determine el ser de quien se trata y las circunstancias especiales en que el mismo se encuentra. Al hablar de Estado en estricto sentido, constantemente referimos su significado á cierto género de cuestiones más ó menos relacionadas con la idea de *sociedad;* pero no la sociedad concebida de un modo cualquiera, sino la sociedad constituída, la sociedad organizada, la sociedad regida por un gobierno. Y de tal manera se enlaza la idea del Estado con la idea de *organización*, que nada tan frecuente como confundir en el lenguaje vulgar ambos conceptos, tomando las funciones del Estado por sus órganos y el Estado mismo por el gobierno que le representa. El recto sentido común basta, sin embargo, para rectificar este error, indicando claramente á todo individuo que, aunque no sea funcionario, es parte integrante del Estado, y mostrando hasta la evidencia que el gobierno sólo existe para el Estado y no el Estado para el gobierno. De todos modos, es indiscutible

(1) Esta dualidad de acepciones se advierte desde luego por la ortografía, escribiéndose la palabra con minúscula ó con mayúscula, según se emplea en el sentido lato ó en el restringido *(estado, Estado)*.

que jamás en el lenguaje damos el nombre de Estado á una pluralidad de hombres que no estén organizados bajo un sistema cualquiera de gobierno.

Consultando ahora el sentido de la palabra *Estado* en la ciencia, podemos afirmar como opinión común entre los autores, á pesar de las divergencias de escuela, la siguiente: que el Estado, siendo sociedad organizada, como afirma el sentido común, tiene por misión única ó principalmente el *cumplimiento del Derecho*. Las diferencias proceden de que unos entienden por Estado todo ser en cuanto realiza el Derecho, en tanto que la generalidad lo limitan á la esfera social; de que unos creen que el Derecho es el único fin del Estado, en tanto que otros le asignan además la consecución del bien común, en todas ó en algunas de sus manifestaciones. Pero nadie desconoce que la justicia es el objeto principal de la actividad del Estado, ni nadie se opone á que se dé este nombre á la sociedad organizada para el fin jurídico, por más que se sostenga que el individuo es también Estado en cuanto realiza su propio derecho.

En suma, la observación de la OPINIÓN COMÚN (vulgar y científica) acerca del Estado, proporciona los siguientes datos como base para la formación de su concepto:

1.º Que la palabra *estado*, en su acepción más lata, significa *modo actual de ser ó estar de las personas ó de las cosas.*

Y 2.º Que la palabra *Estado*, en su acepción restringida, se aplica á la *Sociedad organizada*, cuya misión, principal ó única, consiste en el mantenimiento y realización del *Derecho.*

En el *Derecho*, pues, habremos de buscar el concepto de Estado, indagando si su cumplimiento exige una determinada organización social, y por tanto, si supone un modo especial de ser ó de estar la sociedad *bajo este aspecto* considerada.

§ III. **Determinación racional del concepto del Estado.**—El examen de la *coacción* con que terminábamos el estudio del Derecho, será ahora nuestro punto

de partida para la determinación racional del concepto del Estado, siendo por consiguiente lazo de unión entre ambos conceptos. Aun aquellos que rechazan la coacción como característica del Derecho, no pueden menos de convenir en que sí lo es del *Derecho* llamado *legislable*, que tiende á mantener la armonía en la vida social, haciendo compatible el bien de cada uno con el de los demás, bajo un régimen general de libertad; y como quiera que el Derecho así considerado es el único que interesa, importando poco que se llame moral ó se llame jurídica la ley que rige al hombre en el cumplimiento de su fin individual, bien podemos tomar la coacción como punto de partida para la determinación que nos proponemos acerca del concepto del Estado.

1) NECESIDAD DE UNA REGLA POSITIVA DEL DERECHO.—La posibilidad de emplear la coacción para el mantenimiento del Derecho hace suponer la existencia de una regla jurídica, *esencialmente práctica*, que sea *igual para todos*, y contra la que *no quepa recurso alguno* que eluda su cumplimiento y rigurosa observancia.

En efecto, aunque la verdad es una y nuestra razón concibe también como una la verdad del Derecho, es lo cierto que si no hubiese otra ley para mantener las relaciones sociales que el criterio de cada individuo, imposible sería conservar la armonía en estas relaciones; quien la perturbase, en modo alguno podría ser *compelido* ni mucho menos *castigado;* bastaría con que dijese «eso que vosotros llamáis derecho, yo lo creo una injusticia y no podéis obligarme á cometerla»; y de esta suerte, unos por ignorancia y otros por mala fé, harían imposible el orden jurídico.

Es preciso, pues, que el principio de Derecho se convierta en regla práctica para la vida; regla ó fórmula que siendo una y la misma para todos, no pueda desobedecerse por nadie á título de injusticia. De aquí que la declaración de lo que *es* Derecho en el orden social tenga un carácter de *infalibilidad* tal, que aunque en el terreno de las ideas sea criticada, *no cabe resistirla* en la esfera de la actividad, siendo, por tanto, *suprema é inapelable.*

2) ORGANIZACIÓN NECESARIA PARA FORMULARLA Y MANTENERLA.—Supuesta la necesidad de que el Derecho, se muestre formulado clara y concretamente como precepto general y obligatorio, hay que convenir también en que es necesario que la sociedad esté de algún modo *organizada* para que esto se verifique.

El establecimiento de la regla de Derecho puede hacerse, en forma de *ley* ó de *costumbre*; nombres que en sí misma lleva la regla jurídica; en forma de *costumbre*, cuando la declaración se hace espontáneamente por la sociedad, mediante actos homogéneos y continuos; en forma de *ley*, cuando la declaración se hace reflexivamente y de un modo solemne, por medio de órganos que cumplen esta misión en la sociedad.

Pero tanto la *costumbre* como la *ley*, suponen una *organización social*, adecuada á su objeto; la *ley*, en cuanto ha de formularse por un *órgano* especial que es el legislador, y la *costumbre*, en cuanto exige la conformidad de varios individuos acerca de un mismo punto, y que de nada serviría si no existiesen órganos que hiciesen valer sus preceptos, juzgando los hechos con arreglo á ellos, y manteniendo su observancia coactivamente.

La organización es, pues, necesaria para la *declaración* del Derecho como fórmula práctica para la vida. Lo es, también, para *juzgar* cuando los actos humanos conforman ó disconforman con la regla establecida, como quiera que alguien ha de decidir con fuerza obligatoria, si deben reprimirse ó tolerarse. Y lo es, igualmente, para *desenvolver en la práctica* el contenido de la regla formulada en relación con todos los fines de la vida, y emplear la fuerza material para rechazar la agresión injusta, aunando los esfuerzos de todos los que acaten la ley contra los de aquellos que la perturben ó la infrinjan.

3) MODO ESPECIAL DE SER DE LA SOCIEDAD EN CUANTO REALIZA ESTE FIN.—Esta organización determina un modo especial de ser ó de estar en la sociedad, concibiéndose claramente, que al declarar y hacer cumplir el Derecho, la so-

ciedad *sea* y *esté* de un *modo* distinto de como se muestra realizando otros fines de la vida, v. gr., el comercio, la industria, el arte, la ciencia, etc.

Este modo especial de ser ó *estar* la sociedad declarando y haciendo cumplir el Derecho, ha de recibir algún nombre. ¿Cuál? Desde luego la palabra *estado* que, en su acepción más lata, significa «modo de ser ó *estar* las personas y las cosas»; mas parece que lo lógico sería añadir *social*, pues que de sociedad se trata, y *de Derecho*, pues que sólo á este fin nos referimos.

Y sin embargo, no se dice *Estado social de Derecho;* sino que la palabra abstracta se concreta, y nos basta decir ESTADO, para comprender en seguida el objeto de que hablamos. Tal vez sea esto, porque no haya más Estado que el Estado social, y lo de sociedad se sobreentienda; tal vez, porque dentro de la sociedad, el Estado de Derecho sea el Estado por excelencia, como quiera que el modo de ser ó estar en punto á ciencia, arte, moral ó industria, descansa siempre en el modo de ser ó estar de Derecho, ya que sin la armonía social, que éste mantiene, es imposible el cumplimiento de los demás fines humanos.

Lo cierto es, que la sociedad organizada para declarar y hacer efectivo el Derecho, se constituye en un particular *estado;* y llámese á tal estado por antonomasia *el Estado*, denomínesele como quiera, este es el Estado cuya idea nosotros analizamos, importándonos poco el nombre, que al fin lo que interesa consignar es el concepto.

4) DEFINICIÓN CONSIGUIENTE DEL ESTADO. — Resumiendo las consideraciones precedentes, podemos ya formular la definición del Estado, diciendo que es la *Sociedad organizada para declarar el Derecho de un modo supremo é inapelable, cumplirle en relación con todos los fines de la vida y hacerle cumplir por la coacción cuando no se realice voluntariamente.*

§ IV. Consideración especial de algunos conceptos con que se confunde principalmente: «sociedad», «nación» y «persona jurídica». —Frecuente es la confusión de la idea del Estado con la de *sociedad;* pero después de lo dicho fácil será comprender que el Estado es la sociedad considerada únicamente en cuanto tiene una organización particular para la declaración y cumplimiento del Derecho, concibiéndose, por tanto, otras organizaciones sociales *distintas* de la del Estado, para la realización de otros fines humanos, como la religión, la ciencia, el arte, la industria y el comercio.

Más frecuente todavía es confundir el Estado con la *Nación* por manifestarse hoy el Estado en la nacionalidad como antes se manifestó en las ciudades ó regiones; pero la *Nación* es la sociedad humana en la *totalidad* de sus fines, bajo la limitación del lugar geográfico, y el Estado, concebido históricamente, es esta misma Nación en cuanto declara y cumple la regla jurídica, por más que, dado el carácter orgánico del Derecho, sea el mismo órgano de relaciones entre todos los fines sociales de la nacionalidad, á la manera como el sistema nervioso, según las comparaciones del padre Gratry y de Mace, no siendo más que uno de los sistemas del cuerpo humano, se relaciona con todos y es centro y regulador armónico de sus funciones.

Hay algunos pensadores que, distinguiendo el concepto de Estado de los de sociedad y nación, le confunden con el de *persona jurídica*, llamando Estado «á todo sér en cuanto realiza el Derecho». Pero en la realización del Derecho hay dos cosas muy diversas que considerar: el sér ó entidad en cuanto es sujeto de Derecho, esto es, en cuanto tiene derechos y obligaciones; y el sér ó entidad en cuanto define la regla jurídica (de la cual se derivan estas obligaciones y derechos), y en cuanto la aplica y hace cumplir coactivamente. En el primer aspecto, es *persona jurídica;* en el segundo, *Estado*. La relación entre la persona jurídica y el Estado, es de subordinación de aquélla á éste, pudiendo ser el Estado mismo persona jurídica, en tanto que individualizado tiene también derechos y obligaciones.

El *individuo* no es Estado, porque no declara su propio derecho; contribuye á su declaración como miembro del

Estado, pero sin que pueda declararse á sí mismo sujeto de derechos y obligaciones. La idea del Estado surge de la necesidad de tener que formular el principio racional de Derecho como regla práctica obligatoria, y esta necesidad no se presenta en la persona individual.

No puede ser tampoco Estado, *cualquiera persona jurídico-social*. La observación de que ciertas sociedades ó corporaciones consagradas á determinados fines de la vida (religión, ciencia, industria, comercio), tienen sus reglamentos y sus juntas directivas, ha inducido á creer que tales reglamentos son Derecho, y que tales juntas son el gobierno de un verdadero Estado. Pero adviértase que las prescripciones reglamentarias de estos institutos ó sociedades, no contienen ni pueden contener otra cosa que *reglas técnicas* determinadas por la ciencia ó el arte del fin á que se dedican, y *preceptos morales*, que sólo obligan á sus miembros individualmente y sin otra sanción que la de su conciencia, ó á la que anteriormente se hubiesen obligado en virtud de *un contrato*. Hay un Derecho, sí, para las sociedades; pero es el Derecho que el Estado formula y ejecuta, y que estas sociedades desenvuelven, según su fin, estableciendo compromisos expresa ó tácitamente; y esto constituye el único aspecto jurídico de dichos reglamentos, los cuales en tanto valen en cuanto el individuo se somete *voluntariamente*. Cuando ocurra verdadero conflicto de Derecho, el Estado no verá en ellos más que *la relación social establecida por el contrato*, es decir, por voluntades previamente manifestadas. La semejanza, que se halla á veces entre la organización del Estado y la de estas sociedades, no significa tampoco que hayan de ser también Estados, pues las *leyes sociológicas* son comunes á todos los organismos sociales en su esencia, cualquiera que sea el fin á que se dediquen, y esto explica claramente muchas afinidades.

CAPÍTULO II.

De los organismos en que se ha manifestado la idea del Estado.

Sumario.—I. Consideración general sobre la manifestación de la idea del Estado en la vida.
II. Organismos político-sociales; ley de su desarrollo histórico.
III. La familia como primera manifestación del Estado. 1. La familia primitiva. 2. La gens, la fratria ó curia y la tribu.
IV. La ciudad en la antigüedad, según Fustel de Coulanges 1. Formación de la ciudad. 2. Su carácter social y religioso. 3. La ciudad es el Estado en la antigüedad.
V. Consecuencias que se derivan de este estudio.

§ I. **Consideración general sobre la manifestación de la idea del Estado en la vida.**—La idea del Estado no es una idea abstracta que sólo nuestra razón concibe, sino algo que se manifiesta en la historia con carácter real y positivo; y tan cierto es esto, que si abandonamos el terreno de la especulación para descender al de la observación y la experiencia, no hallaremos más que *Estados históricos* circunscritos por el lugar y por el tiempo.

He aquí por qué, después de haber estudiado la idea del Estado en sí misma, hemos de examinar cómo se manifiesta en la vida. Y no se crea que al considerar el Estado en esta nueva faz de su concepto, nos apartamos de la indagación filosófica haciendo excursión al campo de la Historia, porque si recurrimos ahora á los *hechos*, no es para estudiar en ellos lo que tengan de accidental y de mudable, sino en cuanto son manifestación de la esencia, expresión de la idea, forma natural de un fondo que ya conocemos; y bien sabido es que el conocimiento filosófico no sólo comprende la idea en sí misma, sino también la propiedad ó cualidad que tienen las ideas de convertirse en hechos.

§ II. **Organismos político-sociales; ley de su desarrollo histórico.**—El estudio de los organismos sociales en que sucesivamente se muestra la idea del Estado, aparece desatendido por la generalidad de los pensadores, sin que en este punto haya de hacerse marcada distinción entre los partidarios de la *escuela filosófica* y los de la *histórica;* éstos, porque confunden el Estado con la Nación, y al estudiar la realización histórica del Estado, sólo hacen una historia nacional; aquéllos, porque prescinden de los organismos tal como se muestran en la historia, y al deducir la idea del Estado, lo mismo dan este nombre al Municipio moderno que á la Ciudad de los griegos y de los romanos.

La doctrina que vamos á exponer, enlaza el ideal filosófico con la realidad de la historia, confirmando nuestro concepto del Estado con el testimonio elocuente de los hechos.

Recuérdese, en efecto, que al definir la noción del Estado, rechazábamos la opinión de que lo es «todo sér en cuanto realiza el derecho», exigiendo nosotros como condición precisa para su existencia, la de que sea una «sociedad organizada con carácter *independiente*». Pues bien, el presente estudio servirá para probarnos que «toda sociedad organizada *independientemente*, es apta para representar en la historia la idea del Estado», siendo de tal manera esencial la condición de *independencia*, que cuando los organismos sociales dejan de ser independientes, pierden su carácter de Estados, conservando sólo el de personas jurídicas; tal sucedió á *la Familia* cuando se constituyó *la Ciudad;* tal acontece hoy con *las ciudades y regiones* después de haberse formado el *Estado nacional*. Y es, que según decíamos en otro lugar, el Estado es el *supremo* determinador y sancionador de la regla de Derecho, y ha de encarnar siempre en la más alta organización de la sociedad humana.

Mas no se entienda que es arbitraria la manifestación del Estado en los organismos sociales que se muestran en la historia con carácter independiente, y que un Estado histórico después de haber llegado á encarnar en la Nacionalidad, puede volver á disgregarse en Estados municipales y familiares; existe, por el contrario, una ley que rige el desarrollo del Estado á través de estos organismos muy semejante á la que preside el desenvolvimiento de todos los séres en la naturaleza física. Con notable acierto ha hecho observar Herbert-Spencer esta analogía, diciendo «que á la manera como los séres orgánicos á medida que crecen van multiplicando sus órganos para el mejor ejercicio de sus funciones, así también las sociedades, comenzando por tener un solo órgano para todos sus fines, van ensanchando su organismo haciéndole cada vez más complejo aunque conservando siempre su centro directivo». Volver, pues, desde el *Estado nacional* al *Estado-ciudad* ó *Estado-familia*, equivaldria á que el animal ó la planta ya formados, tornasen á ser embrión ó semilla.

La historia también nos demuestra, que los organismos en que ha encarnado la idea del Estado, han sido siempre *sociedades totales* (familia, tribu, ciudad, región, nacionalidad), es decir, que han cumplido todos los fines de la vida, cuyo hecho se explica porque solamente el Derecho se muestra de un modo completo, cuando enlaza, condiciona y armoniza todos los fines humanos.

§ III. **La familia, como primera manifestación del Estado.**—La familia, filosóficamente considerada, es la primera y más elemental de las sociedades humanas, por cuya razón se ha llamado con acierto *mónada social*. Fundada en la oposición del sexo y en el deber de protección que engendra la paternidad, muéstrase la familia cumpliendo todos los fines de la vida y enlazando con vínculos de amor y de cariño á todos los séres que la forman, para la satisfacción en común de todas las necesidades humanas; en la familia ríndese culto á Dios, en la familia se trabaja y se capitaliza, en la familia se enseña y se educa, en la familia se cumple y se realiza el derecho, y por todo esto es á la vez la familia una institución religiosa, moral, educadora, económica y jurídica.

1) La familia primitiva.—Considerada históricamen-

te, es la familia la primera encarnación del Estado, en cuya afirmación se hallan contestes las opiniones de antiguos y modernos, lo mismo que los monumentos y tradiciones de todos los pueblos. Aristóteles decía, que la familia es el primer origen de la sociedad política (ciudad). Cicerón la definía *Principium urbis et quasi seminarium reipublicæ*. El ilustre Vico afirma en su *Scienza Nova*, que los imperios se han formado por el engrandecimiento de las familias. Y aun el mismo J. J. Rousseau, no duda que la familia es una asociación natural «siendo la primera imagen de la sociedad política».

La historia demuestra, en efecto, que hay un primer momento en la vida de los pueblos, durante el cual no traspasa el Estado los límites de la familia. Todo lleva forzosamente nuestra imaginación, dice Fustel de Coulanges, hacia una época primitiva en que la familia era *independiente de todo poder superior*, y en que la ciudad no existía todavía; en tal situación, parece haber vivido mucho tiempo toda la raza arya, como lo atestiguan los himnos de los Vedas en la India, y las antiguas creencias y el derecho privado de los griegos y romanos. Esto mismo dan á entender otros escritores contemporáneos, que tanto han profundizado las antigüedades del primitivo derecho, como Summer Maine y el Barón de Portal.

Ahora bien, siendo la familia *independiente de todo poder superior*, natural es que encarnase en ella la idea del Estado, que supone siempre una sociedad *independientemente* organizada. Los notables estudios de estos ilustrados autores, nos prueban bien á las claras la existencia al par que la razón de ser de los primitivos *Estados-familiares;* las familias vivían aisladas sin ningún lazo superior político ni religioso, pues se bastaban á sí mismas, poseyendo cada una sus dioses, su culto, su propiedad, su derecho privado y su gobierno interior, bajo la jefatura del Padre ó Patriarca, que ejercía una autoridad suprema é inapelable.

2) LA GENS, LA FRATRIA Ó CURIA Y LA TRIBU.—Las familias se ensanchan por la generación y se producen agrupaciones más amplias, que forman el tránsito del Estado-familiar al Estado-municipal.

Aparece en primer término lo que los latinos conocían con el nombre de *Gens*, y los griegos con el de γευος, cuyas instituciones se perpetuaron durante mucho tiempo con grandes privilegios, por los patricios en Roma y los eupatridas en Atenas. Sin entrar á enumerar las diversas opiniones que acerca de esta institución se han emitido, baste á nuestro propósito consignar que según la que hoy se muestra con más visos de verdad, la *gens* no era una asociación artificial de familias, sino la familia misma abrazando diversas ramas, conservando sus sirvientes y protegidos y formando toda ella una unidad político-social con el ascendiente común ó heredero primogénito á su cabeza. Grote, en su notabilísima historia de la Grecia, dice, que las *gentes* fueron asociaciones naturales, de remoto origen y de larga duración entre los atenienses. Y Teodoro Mommsen, en su no menos notable historia de Roma, muestra la ciudad eterna formándose por la confederación de las gentes, cuyos jefes constituyeron el senado, y cuya influencia se dejó sentir hasta los tiempos del cristianismo.

La reunión de cierto número de familias y de gentes, produjo la *fratria* griega y la *curia* romana, las cuales tenían sus asambleas, sus jurados y un jefe superior llamado *curión* ó fratriarca. Fustel de Coulanges cree que la fratria ó curia tenía también un carácter religioso, rindiendo culto á unos mismos dioses y siendo el curión ó fratriarca quien presidía los sacrificios, lo cual le hace conjeturar la comunidad de origen de las gentes que las formaban, pareciéndole que al reunirse *naturalmente* de nuevo con las ceremonias de un mismo culto, reconocían un parentesco anterior en parte olvidado por el transcurso del tiempo.

De igual modo explica la aparición de la *tribu*, formada por la agrupación *natural* de muchas fratrias ó curias. «La tribu, dice, tuvo también su religión, su altar y su divinidad protectora. Ordinariamente el dios de la tribu era de la misma especie que el de la fratria ó de la familia, un

hombre divinizado, un *heroe*, de quien la tribu tomaba su nombre, llamándole por eso los griegos el *heroe epónimo*. La tribu, como la fratria, tenía sus asambleas y expedía decretos á que debían someterse todos sus miembros, tenía tribunal y derecho de justicia sobre ellos y un jefe llamado *Tribuno*. En todo lo que nos ha quedado de las instituciones de la *tribu*, se observa que se constituyó en su origen para ser *una sociedad independiente y como si no hubiera tenido ningún poder social que le fuese superior*.»

§ IV. **La Ciudad en la antigüedad, según Fustel de Coulanges.**—Es tan frecuente en el espíritu humano juzgar de los hechos ajenos con el criterio puramente individual con que apreciamos los propios, que nada hay más usual, tratándose del examen de instituciones históricas, que considerar las antiguas á través del prisma de las presentes, desfigurando su verdadero valor y exacta significación. Esto ocurre precisamente en el estudio de los organismos político-sociales, pues hallándose encarnada hoy la idea del Estado en la Nacionalidad, nos figuramos que siempre han existido Estados-nacionales y no paramos mientes en la significación política de la antigua Ciudad.

Y sin embargo, la ciudad ha sido la única forma en que ha encarnado durante largo tiempo la idea del Estado, hasta el punto de significar etimológicamente la palabra *política*, algo que se refiere á la ciudad. Ni Oriente, ni Grecia, ni Roma, llegaron á constituir verdaderos Estados nacionales, sino agrupaciones de ciudades, cada una de las cuales se consideraba Estado dentro de su territorio, ó unidades inorgánicas formadas por un vínculo meramente moral ó por el más fuerte lazo de una dominación guerrera. Esto exige que fijemos algún tanto nuestra atención en la *ciudad antigua*, como manifestación de la idea del Estado, exponiendo la doctrina de Fustel de Coulanges, que ha dicho la última palabra sobre esta materia.

1) Formación de la ciudad.—Así como se habían unido muchas fratrias en una tribu, pudieron asociarse entre

sí muchas tribus, á condición de que se respetase el culto de cada una de ellas. El día en que se hizo esta alianza, existió la ciudad. Importa poco la causa que determinó á muchas tribus vecinas á unirse; ya fuese aquella unidad voluntaria, ya impuesta por la fuerza superior de una tribu ó por la poderosa voluntad de un hombre, lo cierto es que la ciudad no apareció como mera suma de individuos, sino como reunión de muchos grupos formados antes que ella y que adoptaban un mismo culto; la fundación de la ciudad era siempre un acto religioso.

Mas conviene advertir que, si bien las primeras ciudades se formaron por la confederación de pequeñas sociedades constituídas de antemano, no quiere decir esto que todas las ciudades que han existido se hayan formado del mismo modo, pues una vez conocido el régimen municipal, es de creer que muchas se constituirían por disgregación, asimilación ó semejanza de otras anteriormente establecidas.

2) Su carácter social y religioso.—La ciudad era en lo antiguo la más alta expresión de la organización social humana, cumpliéndose en ella todos los fines de la vida. Ciencia, arte, industria, comercio, monedas, pesas, medidas, todo era propio y exclusivo de cada ciudad. La religión se mostraba por encima de todo, reinando sin rival dentro de los límites de la población, que eran sagrados, y contribuyendo en primer término á mantener la separación entre unas y otras, con el particularismo de un culto en que no era admitido el habitante de la ciudad vecina. Consecuencia de esta confusión entre lo religioso y lo temporal, era el carácter sacerdotal que revestían los magistrados, las formas rituales de las leyes y la omnipotencia absoluta que ejercía la ciudad sobre sus miembros.

3) La Ciudad es el Estado en la antigüedad.—Las instituciones políticas de la ciudad, nacieron con ella misma, espontánea y naturalmente, pues nadie debe representarse una ciudad al nacer, deliberando sobre el gobierno que va á darse, buscando y discutiendo leyes y combinando sus formas de gobierno.

La ciudad antigua, que era absolutamente independiente, que tenía su código particular y que poseía su justicia soberana, no podía menos de estar constituída como Estado. El aislamiento era la ley de la ciudad; no se comprendía que se pudiera formar una organización social más amplia. Cada población era muy amante de su *autonomía*, dando este nombre á un conjunto que comprendia su culto, su derecho, su gobierno y toda su independencia religiosa y política. Era mucho más fácil para una ciudad someter á otra que anexionársela, porque la victoria podía convertir á los habitantes de una ciudad rendida en otros tantos esclavos, pero no hacerlos conciudadanos del vencedor. No había término medio; ó dejaba de existir la ciudad, ó seguía siendo un Estado soberano.

§ V. **Consecuencias que se derivan de este estudio.**—Las consecuencias que se derivan de este estudio de la familia y de la ciudad en la antigüedad, que puede completarse consultando las autoridades citadas, son las siguientes:

1.ª Que la familia y la ciudad mientras han sido independientes, han realizado en sí la idea del Estado, perdiendo luego su carácter político cuando han formado agrupaciones mayores, para conservar únicamente su cualidad de personas jurídicas;

2.ª Que cuando se aplica el concepto de Estado al Municipio moderno, confúndese el Estado-ciudad de los antiguos, con una institución que hoy se muestra tan sólo como miembro orgánico de la nacionalidad; y

3.ª Que observando como la familia y la ciudad han sido Estados, no debe confundirse el concepto del Estado con el de la Nación en los tiempos presentes, así como no puede menos de reconocerse el progreso en el desarrollo de los organismos político-sociales, en la forma que se ha indicado al comienzo de este capítulo.

La Ciudad antigua se convierte en Nación moderna, á través de las *confederaciones, señoríos patrimoniales y estados regionales* de la Edad Media, que no son otra cosa que

agrupaciones de ciudades ó elementos constitutivos de nacionalidad.

Resulta en último término del estudio del presente capítulo que, como decíamos al principiarlo, la idea del Estado toma cuerpo en la historia encarnando en aquellas agrupaciones sociales que son absolutamente independientes de toda otra y mientras conservan esta independencia, pues cuando la pierden va á buscar su encarnación en la nueva unidad social superior que se ha formado.

CAPÍTULO III.

Manifestación actual del Estado en la Nacionalidad.

SUMARIO.—I. Idea general de la Nación. 1. Concepto de la Nación considerada en sí misma. 2. Relación con la idea del Estado. 3. El Estado nacional moderno.

II. Elementos constitutivos de la Nación. 1. Elemento natural; el territorio. 2. Elemento psicológico; cultura, religión, idioma. 3. Elemento etnográfico; influencia de raza. 4. Composición de estos elementos en la historia; el sentimiento de la nacionalidad.

III. Razón filosófico-histórica de los Estados nacionales.

IV. Consecuencias de este estudio para la doctrina de los fines, de los medios y de la actividad del Estado.

§ I. **Idea general de la nación.**—Surge la Nación en la historia con la caída del feudalismo, comenzando á constituirse bajo el cetro de los monarcas absolutos, por lo mismo que ellos fueron los más fuertes en derribar aquel régimen de fraccionamiento; pero sólo en nuestros tiempos se muestra como sentimiento reflexivo de los pueblos y como encarnación natural de la idea del Estado, merced á la confluencia de estos dos principios: 1.°, el de la *soberanía nacional*, que trae consigo la independencia del territorio, y 2.°, el de la *fraternidad humana*, supuesto necesario para concebir la Nación como un todo independiente, sin romper la unidad común que debe ligar á toda la humanidad en la tierra.

1) CONCEPTO DE LA NACIÓN CONSIDERADA EN SÍ MISMA.—Desde luego se observa, que cuando decimos *Nación*, suponemos siempre «pluralidad de hombres que viven en sociedad, dentro de determinado *territorio*», como lo prueba el constante empleo de un adjetivo de lugar para calificarla; v. gr., la nación española, la nación italiana, la nación

francesa. Mediante una observación más detenida, advertimos que esta sociedad así limitada por accidentes geográficos, no se circunscribe en su esfera de acción al cumplimiento exclusivo de un fin de la vida, sino que por el contrario «comprende la vida toda» con sus múltiples y variadas manifestaciones; así decimos, la ciencia alemana, la religión rusa, la literatura española, la industria francesa, etc., pudiendo agregar á todos los órdenes de la vida un adjetivo de nacionalidad. Y sin embargo, no por cumplir las naciones todos los fines humanos, dejan de presentar «un carácter especial», bien por el predominio de uno de ellos, bien por la forma compleja con que se relacionan; y tan cierto es esto, cuanto que por el carácter distinguimos unas nacionalidades de otras, sin necesidad de acudir al mapa para examinar su diversa situación topográfica. Finalmente, observamos que la Nación no es una unidad social indivisa y formada por una agrupación de hombres sin más vínculo común que el lazo nacional, sino que se muestra como una *entidad superior* compuesta interiormente de otros organismos, que cumplen también todos los fines humanos: familias, municipios y regiones ó provincias.

De aquí deducimos, que NACIÓN es *una sociedad encerrada dentro de determinado territorio, que reune en una unidad superior á otros organismos sociales* (familias, municipios, regiones), *para realizar en común todos los fines humanos, con un carácter especial.*

Lo que caracteriza en último término á la Nación, es el ser la *unidad superior* de cultura y civilización de una agrupación de hombres, que reconocen una tradición común. Littré afirma, que «en su sentido etimológico, *nación* significa una relación común de origen y nacimiento (*de nasci*)», definiéndola como «la reunión de hombres que habitan un mismo territorio, *sometidos ó no á un mismo gobierno*, y que tienen desde largo tiempo intereses suficientemente comunes, para que se los pueda considerar pertenecientes á una misma raza». Esta viene á ser también la opinión de Maurice Block y de Bluntschli—aunque pagando á veces

exagerado tributo á la definición del Pueblo como «cuerpo político» que dió la Enciclopedia—y mejor aún de Mancini, que define con mayor precisión el concepto, diciendo que nacionalidad es «una comunidad natural de hombres reunidos en una vida común por la unidad de territorio, de origen, de costumbres y de lengua, teniendo conciencia de esta comunidad».

2) RELACIÓN CON LA IDEA DEL ESTADO.—Hemos definido el Estado como la sociedad organizada independientemente, para declarar el Derecho y hacerlo efectivo por medio de la coacción. De lo cual se deduce, que tanto la Nación como el Estado, son términos que suponen necesariamente la *idea de sociedad*, aunque bajo diversos aspectos. La Nación supone, la sociedad en la *plenitud de sus fines* y en la totalidad de sus manifestaciones; mientras que el Estado la considera sólo en su *aspecto jurídico* y en *todos los órdenes* de la vida en cuanto de *algún modo* son regulados por el Derecho. Además, el carácter distintivo de la Nación, es el ser la *unidad histórica* superior de una cultura común; en tanto que la nota característica del Estado es la *autonomía* (que exige su misión de ser el supremo determinador y sancionador del Derecho), manifestada exteriormente en la *soberanía del poder*, con sus atributos de *unidad, autoridad* é *independencia*.

3) EL ESTADO NACIONAL MODERNO.—Sentados estos antecedentes, no será de extrañar que, no coincidiendo á veces la unidad de cultura con la unidad de poder, puedan presentarse los siguientes casos: 1.º, de un Estado que comprenda varias naciones ó gérmenes de nacionalidades diversas, como suele suceder con los grandes imperios formados por la fuerza de las armas, v. gr., el imperio romano, el carlovingio, el napoleónico y aun el otomano; y 2.º, de una misma nacionalidad que comprenda varios Estados, como ha sucedido hasta hace poco con Italia y Alemania, y acontece todavía hoy con la Península ibérica.

El ideal, en la formación de los pueblos; es el *Estado nacional*, constituído por *la conjunción de la unidad de derecho y de poder, y la unidad de cultura y de civilización*. Ya Stuart Mill, en su obra sobre el *Gobierno representativo*, sostenía, como condición esencial de los pueblos libres, que los límites de los Estados deben coincidir con los de cada nacionalidad, pues de lo contrario la vida nacional se desenvuelve en una completa lucha contra sus respectivos gobiernos; así lo prueban las desmembraciones del Imperio otomano y la actual agitación de los pueblos eslavos. Hoy, que el principio de la nacionalidad ha triunfado de los restos del feudalismo en Alemania é Italia, y contra un desatentado federalismo que entiende al revés la obra de la federación en algunos países de la raza latina, el Derecho político busca su punto de apoyo en la doctrina de los Estados nacionales; nombres tan ilustres como los de Mancini, Padelleti y Pierantoni, en Italia; Laurent, en Bélgica; Welker y Blunschli, en Alemania; Franz Lieber, en los Estados Unidos, etc., representan esta tendencia de la ciencia política contemporánea, que nosotros aceptamos y pasamos á exponer.

§ II. **Elementos constitutivos de la Nación.** —Pueden clasificarse para mayor claridad en *naturales*, *psicológicos* y *etnográficos*.

1) ELEMENTO NATURAL; EL TERRITORIO.—Con acierto afirman modernos escritores, que la forma geográfica de la tierra, compuesta de islas, penínsulas y continentes cruzados por altas montañas y surcados por caudalosos ríos, hace surgir en nuestra mente la idea de una distribución política, según límites geográficos, en íntima relación con la diversidad de las aptitudes y de los productos que tanta importancia tiene en la organización social del globo.

De aquí la llamada cuestión de las *fronteras naturales*, vivamente agitada á principios de siglo, cuando Napoleón buscaba en la altura de una montaña ó en las orillas de un río, pretexto para una nueva conquista; sosteniéndose hoy también que los pueblos tienen lindes marcados por la misma tierra.

Nadie negará, en efecto, la influencia del elemento físico en la vida social. Pero no se exagere; la tierra no hace al

hombre; se equivocaba Hërder cuando exclamaba: «dadme las condiciones geográficas de un pueblo y yo os haré su historia»; la civilización perfora montes, deseca pantanos, tuerce el curso de los ríos y atraviesa mares, construyendo puentes, canales y túneles gigantescos.

Las cadenas de *montañas*, haciendo las comunicaciones más raras y difíciles, separan ordinariamente razas y pueblos diversos; pero hay algo más en la constitución de las naciones, que puede sobreponerse á tales barreras del mundo físico. Francia, tan entusiasta por la doctrina de las fronteras naturales, que tantas heridas le ha producido cuando se ha fijado en los ríos pretendiendo extenderse hasta el Rhin en Alemania y el Ebro en España, no acepta ahora las cordilleras como límite de nacionalidad, acariciando la esperanza de que algún día recobrará la Alsacia y la Lorena, á pesar de interponerse los montes Vosgos.

Menor fundamento tiene la teoría del *río*, como límite necesario de las naciones; por un lado, el aprovechamiento naturalmente común de las aguas se opone á la exclusión; y por otro, la geografía histórica demuestra que los ríos, lejos de ser límites, son centros de civilización, por tener sus orillas semejante clima y análoga configuración geológica; así se observa, que los pueblos más adelantados, se han desenvuelto y se desenvuelven en grandes cuencas formadas por caudalosos ríos, como fácil es comprobar con la simple ojeada de un átlas de geografía antigua y moderna.

Estas consideraciones indican suficientemente, que si el elemento natural influye en la formación de las nacionalidades, no puede estimarse como exclusivo ni fatalmente necesario.

2) ELEMENTO PSICOLÓGICO; CULTURA, RELIGIÓN, IDIOMA.—Existe otro elemento de no menor importancia, que denominamos *psicológico*, constituído por la influencia de *cultura*, *religión y lengua*.

No hay para qué insistir en la poderosa acción de la *cultura* en la formación de la nacionalidad, porque ya hemos dicho que la Nación se caracteriza ante todo por ser la suprema unidad de cultura, es decir, la comunidad de ilustración, de ciencia, de arte, de intereses, de afectos y de costumbres morales, todo lo cual viene á ser como su espíritu y su inteligencia.

La *religión*, como el sentimiento moral más elevado, influye también en la nacionalidad, sin afirmar por esto que sea la influencia principal y casi exclusiva como algunos sostienen, tomando ejemplo de los pueblos antiguos, pues hoy existen otros vínculos además del religioso que contribuyen á formar el sentimiento nacional, como se observa en Alemania donde este sentimiento está muy arraigado, no obstante la diversidad de religiones. La influencia religiosa en tanto vale como causa de nacionalidad en cuanto significa comunidad de sentimientos morales, formada espontáneamente en la historia; razón por la cual es inadmisible, á nombre de este principio, la imposición de una religión determinada, que de nada serviría para estrechar los lazos nacionales, no siendo espontánea manifestación del común pensar y sentir de sus habitantes.

La *lengua* es el signo más característico de la existencia nacional, de tal suerte, que todos llamamos extranjero al que no habla nuestro mismo idioma. Cada Nación tiene su lengua; sólo se exceptúan los pueblos recientemente formados por la *confluencia* ó la *separación* de otros, como Bélgica, Suiza y los Estados-Unidos, cuya excepción confirma la regla, por tratarse de pueblos que todavía no han logrado formar de un modo definitivo la unidad nacional. Y es que la lengua aparece como sello distintivo de la personalidad, lo mismo individual que colectiva, por cuyo motivo decía Fichte, que así como el estilo es el honbre, «la nación es su idioma», siendo muy de notar la observación que hace un escritor ruso, de que la palabra *lengua*, se expresa en eslavo del mismo modo que la raza ó pueblo á que pertenece. La filología moderna, al demostrar que la lengua universal es una utopia, viene á confirmar la doctrina de las nacionalidades, como individuos mayores en el seno de la humanidad, que tienen un idioma peculiar como natural instrumento de fines propios y característicos.

3) Elemento etnográfico; la influencia de raza.— La importancia de la *raza*, en la formación de las naciones, se reconoce hoy generalmente por los escritores modernos, no obstante su diversa apreciación acerca del verdadero concepto de tal palabra. Sin entrar á discutir cuál sea éste, nos limitaremos á consignar que consideramos la *raza* como «una variedad de la especie humana marcada por especiales caracteres intelectuales, morales y fisiológicos»; entendiéndose que, lejos de dar una importancia exclusiva al origen, creemos que hay también razas que se forman por la educación á través del espacio y del tiempo. Y mediante esta complejidad de caracteres que presenta la raza, lo mismo en el orden físico que en el moral, fácil es comprender cómo la raza es elemento de nacionalidad, participando de la influencia psicológica y de la fisiológica, sin poderse explicar por ninguna de las dos exclusivamente.

La *unidad de raza* es condición importantísima para las naciones, sin la cual se producen odios y disturbios que acaban por traer la ruina de los Estados. Pero no es necesario que la homogeneidad de raza sea pura ú originaria, sino que basta que aparezca como *una resultante* en la vida de los pueblos, verdaderos miembros de la humanidad etnográficamente considerada. Y aun hay quien prefiere la *fusión* de estirpes en un mismo pueblo al mantenimiento de una exclusiva y pura, afirmando que las familias humanas se hacen vigorosas con el cruzamiento como acontece con las especies zoológicas; acaso, como hacen notar algunos pensadores, se deba en parte la decadencia y debilidad de los celtas, árabes y judíos, á no haberse mezclado con otros pueblos.

Desde luego, es evidente que, mientras exista sin fundir la variedad de razas, no podrá constituirse la nacionalidad, y mucho menos si de hecho hay superposición de una sobre las demás. Si no bastase el ejemplo de la India, del Egipto, de Grecia y de Roma, donde la dominación de raza engendró el régimen de esclavitud y de castas, dígalo Turquía que no ha logrado organizarse como unidad verdaderamente nacional después de cuatrocientos años de vida en Europa.

4) Composición de estos elementos en la historia; el sentimiento de la nacionalidad.—Resumiendo lo que llevamos dicho acerca de los elementos de las nacionalidades, infiérese que ninguno de ellos en particular puede producir por sí exclusivamente la unidad nacional, sino que ésta se nos muestra como una resultante de tales elementos, fundidos en el crisol común de la historia. Y en efecto, de la historia brota el *sentimiento de la nacionalidad* que es la síntesis suprema de todas las influencias indicadas; sentimiento que se produce espontáneamente por la comunidad de antecedentes políticos, de costumbres y tradiciones, de glorias y desgracias, y que es la señal más inequívoca de haberse ya formado la unidad nacional.

§ III. **Razón filosófico-histórica de los Estados nacionales.**—Grande es la diferencia que separa á los Estados modernos de los antiguos. Para los griegos y romanos, el Estado era la *ciudad* y las instituciones políticas se confundían con las municipales. Hoy, por el contrario, la idea del Estado, siguiendo su evolución progresiva, ha dejado sus primitivos organismos, para encarnar, á través de las federaciones y de los señoríos patrimoniales, en las nacionalidades modernas.

¿Cuál es la razón de este hecho? El Estado-ciudad de los antiguos estaba en armonía con la limitación de sus necesidades sociales que podían satisfacerse dentro de un pequeño círculo, en consonancia con sus doctrinas y creencias que no consideraban al hombre más que como ciudadano, y de acuerdo también con su forma general de gobierno la democracia directa, que sólo podía practicarse en pequeñas agrupaciones, desconociéndose como se desconocía el sistema representativo.

En los tiempos presentes, el desarrollo de las ciencias, de las artes y del comercio, ha multiplicado de tal suerte las necesidades, que sólo pueden satisfacerse en una gran masa de población. Los medios para satisfacerlas han au-



mentado en igual manera; y los correos, las carreteras, los canales, el vapor y la electricidad, han roto los antiguos moldes de la idea del Estado, para darle su máximum de extensión dentro del gran principio de la unidad humana. El progreso del concepto del Derecho, ha influído principalmente en este crecimiento de los Estados, dejando de ser *civil* (jus civitatis) para convertirse en humanitario; siendo muy de notar, que los defensores del federalismo incurran en la inconsecuencia de proclamar como único determinador de los derechos humanos al poder nacional, dándole la suprema autoridad de justicia y la fuerza necesaria para mantenerla (ejército, armada, policía, etc.), cuando lo lógico sería que volviesen al exclusivismo del *jus civitatis* propio del régimen comunal antiguo.

Ahora bien: dentro de la teoría de los Estados-nacionales, ¿cuál debe ser el criterio para fijar su mayor ó menor extensión? A nuestro modo de ver, este criterio será el de la proporcionalidad relativa entre unos y otros, pues de lo contrario, no se podría mantener el equilibrio de la paz, atrofiándose los pequeños bajo la constante presión de los mayores, y sería imposible por tanto la vida normal del Derecho, lo mismo dentro que fuera del territorio. Pero esta relación de proporcionalidad se establece espontáneamente por sí misma, mediante el cumplimiento de las *leyes providenciales de la historia* que explican de un modo satisfactorio la coexistencia armónica de los pueblos, y que sólo entrevee bajo un régimen de fuerza el *positivismo contemporáneo*, con sus principios de la *lucha por la existencia* y de *la selección natural.*

Y las nacionalidades, ¿serán la última manifestación de la idea del Estado? Cuestión es esta que, como histórica, no puede resolverse con el criterio puramente limitado de nuestro tiempo. Desde luego no vacilamos en afirmar que si algún día llegara á formarse un organismo social con el mismo carácter, aunque superior, que la nacionalidad, allí encarnaría la idea del Estado. Concretándonos á nuestro tiempo y limitándonos á las enseñanzas de la observación y de la

experiencia, abrigamos el convencimiento de que el Estado se manifiesta plenamente en la Nación, pues á la unidad suprema de cultura, de territorio, de sentimiento, de raza y de lengua que significa la nacionalidad moderna, responde perfectamente la unidad suprema en la determinación y sanción del Derecho que significa el Estado. De esta suerte, aparece el Derecho en el Estado nacional, como la *forma total* que hace posible la realización también total de los fines sociales, los cuales sólo se desenvuelven de un modo *completo* al par que con un *carácter especial*, en el seno de la nacionalidad.

La existencia de diversos Estados nacionales, lejos de contradecir, afirma la idea general del Estado en íntima relación con la idea general de la Humanidad, pues no se comprende que individuos y organismos humanos tengan caracteres propios y fines especiales, sino en cuanto se completan armónicamente dentro de una unidad superior, á la manera como no se concibe la división del trabajo en el mundo económico, sino en cuanto todos los trabajos particulares concurren á la consecución de un objeto común.

§ IV. **Consecuencias de este estudio para la doctrina de los fines, de los medios y de la actividad del Estado.**—Son las siguientes: 1.ª, que siendo conceptos distintos los de Nación y Estado, no hay que confundir los fines, los medios y la actividad del Estado con los fines, los medios y la actividad de la Nación; y 2.ª, que debiendo armonizarse la idea de Estado con la de Nación dentro del Estado nacional, esta armonía debe existir también entre sus fines, sus medios y sus actividades, sin que por esto se confundan.

Cual sea la importancia de estas conclusiones, se comprenderá en los capítulos siguientes y principalmente en las aplicaciones prácticas que hacemos al exponer en otra obra la materia administrativa, limitándonos por ahora á consignar la deficiencia de todas las doctrinas en este punto, aun la misma del Estado nacional; pues mientras

unos (como Bluntschli) confunden los fines del Estado con los de la Nación, á pesar de distinguir estas palabras, otros (como Ahrens) que tienen concepto claro de la nacionalidad, no la estudian en su organización y fines propios *á distinción del Estado,* según hacen, v. gr., con la familia y el municipio.

SECCIÓN SEGUNDA.

ELEMENTOS DE LA IDEA DEL ESTADO.

CAPÍTULO I.

Teoría de los fines del Estado.

Sumario.—I. Consideración preliminar.

II. Solución de las escuelas socialistas. 1. Caracteres comunes de las mismas. 2. Socialismo utópico ó reformista. 3. Socialismo empírico ó conservador.

III. Solución de las escuelas individualistas. 1. Caracteres comunes de las mismas. 2. Sus diversas manifestaciones. 3. Crítica del individualismo.

IV. Tendencia general á la armonía en nuestro tiempo. 1. Soluciones eclécticas. 2. Escuelas orgánicas: de Krause, de los modernos economistas alemanes y de Bluntschli.

§ I. **Consideración preliminar.**—La idea del Estado no es una idea simple, sino que se compone de otras ideas, como quiera que el análisis nos dice que si el Estado existe es para realizar ciertos *fines*, y si tiene fines ha de tener *medios* adecuados para conseguirlos, y si tiene medios ha de *poder* aplicarlos á la satisfacción de sus necesidades. Surgen de aquí tres teorías, como elementos integrantes de la idea del Estado, á saber: la teoría de sus *fines*, la de sus *medios* y la de su *poder*.

Comenzando por la teoría de los *fines*, expondremos primero las diferentes soluciones que se han dado al problema, manifestando luego nuestra opinión.

Grande es la importancia de esta teoría, pues que de ella depende establecer sobre sólidas bases las relaciones jurídicas del Estado con el individuo y con la sociedad.

§ II. **Solución de las escuelas socialistas.**— Empléase la palabra *socialismo* para designar la pluralidad

de opiniones, hechos y tendencias que hacen prevalecer el fin social sobre el individual.

1) Caracteres comunes de las mismas. —Prescindiendo de sus múltiples matices, distínguese el *socialismo* por los siguientes caracteres: 1.°, la absorción del individuo por la sociedad; 2.°, la confusión de la sociedad con el Estado; y 3.°, el predominio ilimitado del Estado sobre el individuo, que es consecuencia natural de los dos caracteres anteriores.

Nada importa que las escuelas se llamen de esta ó de otra manera, ni que los partidos se apliquen el título de revolucionarios ó de conservadores, el socialismo existirá siempre que concurran dichos caracteres.

La explicación filosófica de las escuelas socialistas sólo puede hacerse en vista de uno de estos dos supuestos: ó se niega la individualidad, y por tanto que el individuo tenga fines propios que cumplir, ó se admite que los tenga, pero se le considera impotente para realizarlos por sí mismo; enlázase el primer supuesto con el *panteísmo*, y conduce el segundo al *pesimismo*.

Afirma el *panteísmo* la existencia de un principio absoluto (Dios, Sustancia, Idea ó Fuerza) del cual son emanación, forma ó accidente los séres particulares; la absorción de lo vario en lo uno, de las partes en el todo, y por tanto la negación de la individualidad que cual sombra se desvanece en la especie universal, son consecuencias que se deducen de esta doctrina metafísica. Nada tiene, pues, de extraño que sus partidarios caigan en el socialismo, cuando tratan de resolver el problema de las relaciones entre el individuo y la sociedad. Por eso Hegel, que es el grande apóstol del panteísmo moderno, es también el filósofo que ha servido de inspiración á los socialistas más caracterizados de nuestro tiempo.

Entiende el *pesimismo* que todo es mal en la vida, y que el hombre es impotente para remediarlo; en cuya doctrina han de afiliarse necesariamente los que piensan que el individuo no sabe, no quiere ó no puede cumplir su bien, como

no sea bajo la dirección coactiva del Estado. Y según como se define el fin individual y según se exagera la impotencia del individuo para realizarlo, así presenta caracteres diversos este *socialismo* que pudiéramos denominar *pesimista*, Unos sostienen (como Stahl y los ultramontanos) que lo principal para el hombre es conseguir su *salvación eterna*, y no considerándole con fuerzas propias para alcanzarla, dan encargo al Estado, para que, á título de órgano de la Iglesia, intervenga con este propósito en los actos individuales. Otros limitan tal intervención á la esfera del *bien temporal* humano, presentando en sus doctrinas tanta variedad de matices como diversas son las manifestaciones de este bien; en cuya variedad ocupa preferente lugar la opinión muy extendida de que, si el hombre se basta á sí mismo para conservarse, no puede haber progreso en la sociedad sin la dirección de un poder coactivo. Pero la generalidad de los socialistas limítanse á procurar el bien *material* de los individuos bajo el predominio del Estado; y como quiera que las necesidades del orden económico son las más apremiantes, y es la miseria objeto de mayor preocupación, de aquí que el *socialismo económico* sea el socialismo por excelencia y el que desde luego se sobreentiende, cuando no va acompañado de otro calificativo.

Considerando ahora las escuelas socialistas en relación con la organización del Estado, fácil será distinguir dos opuestas tendencias, á saber: el *socialismo utópico ó reformista* y el *socialismo empírico ó conservador*.

2) Socialismo utópico ó reformista.—Pretenden muchos remediar los males de la especie humana dando una *organización* distinta á la sociedad. Nada habría que objetar á esta tendencia, si la nueva organización que se propone fuese conforme con nuestra naturaleza y no se intentara plantear por la fuerza. Pero es defecto general en las escuelas socialistas soñar *utopias* y mostrar tenaz empeño en que esta organización se imponga por el Estado.

Cuando el socialismo se limita á practicar pacíficamente sus reformas, aprovechando la libertad de asociación, los

hechos por sí solos se encargan de desengañar á los ilusos; los establecimientos de Owen de Orbiston y Nueva Harmony, el falansterio de Condé sur Vegres y las colonias de Cabet y Considerant, pueden servir de ejemplo. Mas cuando el socialismo busca en la fuerza la razón de sus utopias, constituye un verdadero peligro para el Estado, porque aparece como foco ardiente de revolución, y sus triunfos se señalan siempre por catástrofes. Y por desgracia este último aspecto es el que reviste el socialismo contemporáneo, pues deja el nombre de escuela para aceptar el de partido, y levantando la bandera de la *democracia socialista*, se lanza á la lucha para establecer por la fuerza sus planes reformistas en favor de una clase que sobrepone á las demás.

Las formas de organización propuestas por el socialismo utópico son tan variadas, como múltiples pueden ser las combinaciones que engendra el espíritu cuando se aparta de la realidad. Sirvan de ejemplo la *República* de Platón, la *Utopia* de Tomás Moro, la *Ciudad del Sol* del monje Campanella, la *República delle Api* de Bonifaccio, los *Mundos celestes é infernales* de Doni, la *Occéana* de Harrington, el *Código de la naturaleza* de Morelly, la *Icaria* de Cabet, la *Nueva armonía* de Owen, el *Falansterio* de Fourrier, el *Estado-Iglesia* de Saint Simón, la *Organización del trabajo* de Luis Blanc, el *Mutualismo* de Proudhon, las combinaciones *cabalísticas* de Leroux, la *evolución capitalística* de Karl Marx, y la *colectividad de los intrumentos del trabajo* de la Internacional, etc.

En todos estos sistemas, ó cuando menos en la generalidad, se establece una ecuación casi completa entre la sociedad y el Estado, atribuyendo al poder coactivo la suprema dirección y gestión de los intereses materiales, á los cuales se subordinan por lo común los demás bienes de la vida.

Y desde el momento en que el gobierno todo lo puede, el sentimiento de personalidad desaparece y el hombre se convierte en ciego instrumento de una fuerza irresistible; *libertad, propiedad, familia, derechos individuales* y *garantías políticas*, que tanto trabajo ha costado á la humanidad

conquistar y definir, son palabras que nada significan ante el poder absorbente de una colectividad, cuyo despotismo no reconoce limitación alguna. He aquí por qué, sólo negando la individualidad, como la niegan los panteístas, puede explicarse lógicamente el socialismo: por fortuna la razón y la conciencia protestan juntamente contra esta concepción absurda, afirmando que no somos mera forma ó simple accidente de una sustancia única, sino séres dotados de fines propios y con existencia real.

3) Socialismo empírico ó conservador.—En oposición al socialismo utópico ó reformista, muéstrase el socialismo conservador ó empírico, siquiera esta oposición sea puramente relativa, pues tanto uno como otro reunen los caracteres fundamentales del socialismo.

La diferencia nace de que, mientras el primero sueña una organización completamente ideal para la sociedad, el segundo tiende á conservar todas las manifestaciones que del socialismo hay en la historia, mediante la confusión tan frecuente del Estado con la sociedad y de los fines políticos con los sociales.

Realizar el *bien común*, procurar la felicidad colectiva en todo lo divino y humano, fué misión del Estado en la antigüedad, clara y explícitamente formulada por los romanos con la expresión *Res pública*, cosa pública. Durante la Edad Media, el Estado aparece solamente encargado de los fines del orden *material*, por haberse atribuído la Iglesia el cumplimiento de todos los de carácter *espiritual*, merced á la distinción que entonces se establece entre una y otro, comparándolos respectivamente al alma y al cuerpo. En la Edad Moderna se reduce la esfera de la Iglesia al fin moral y religioso, y ocúpase el Estado en todos los fines de carácter temporal, sean *materiales* ó *espirituales*.

Ahora bien, cuando por los esfuerzos del individualismo comenzó á distinguirse, dentro del orden temporal, el fin jurídico de los demás, atribuyendo sólo al Estado la realización del Derecho, las escuelas tradicionalistas se creyeron en el caso de protestar contra las reformas que en

nombre de la libertad individual se hicieron, principalmente en el orden económico, surgiendo entonces el socialismo empírico ó conservador.

Extraño parecerá que unamos el calificativo «de conservador» á la palabra socialismo; pero las cosas deben designarse como son en la realidad, y es lo cierto que mientras en nombre de los intereses conservadores se ha combatido (por ejemplo en Francia) el socialismo utópico, en nombre de los mismos intereses, se ha llevado á la exageración el principio de expropiación forzosa y ahogado la iniciativa particular en las estrechas mallas de un gubernamentalismo burocrático que reune todos los caracteres del socialismo.

Los partidarios de esta tendencia que busca su filiación en la escuela histórica, incurren necesariamente en el concepto *pesimista* que antes referíamos, creyendo que el hombre es impotente para realizar su fin sin una fuerza superior que le cohiba, y que la obra del progreso se obtiene mejor por el Estado que mediante una organización fundada sobre la base de asociaciones libres; un exagerado *proteccionismo* en el orden económico, una *centralización extrema* en el administrativo, y lo que se ha llamado un *despotismo ilustrado* en el político, suelen confundirse á veces con el más puro socialismo, degenerando como éste, á fuerza de pretender la felicidad de todos, en traba inútil para el progreso, sin conseguir el bien para ninguno. Por esto dice Tocqueville, que el poder atribuído al Estado para hacer todo y entrometerse en todo, es la peor de las tiranías tan funesta en los gobiernos monárquicos como en los democráticos.

§ III. **Solución de las escuelas individualistas.**—En abierta y radical oposición contra estas doctrinas, aparece el *individualismo*, no menos extremado en sus conclusiones.

1) Caracteres comunes de las mismas.—Distínguense estas escuelas por los siguientes caracteres: 1.º, la negación de la *sociedad* como organismo que tenga fines propios que cumplir, y su consideración como mera *suma* ó

agrupación arbitraria de individuos; 2.º, la completa separación de las ideas de sociedad y de Estado, atribuyendo á éste por única misión la justicia, pero entendiendo el Derecho con un sentido puramente negativo, como límite de libertades individuales, y 3.º, la proclamación de la voluntad de la mayoría como única fuente de Derecho y de organización para el Estado, consecuencia lógica de haber considerado la sociedad como *mera suma* de individualidades, formada arbitrariamente.

Con tales caracteres, fácil es comprender que el individualismo habrá de explicarse, partiendo de supuestos enteramente contrarios á los que engendran el socialismo; y si éste se enlaza, según hemos visto, con las escuelas *panteístas* y *pesimistas*, aquél se deriva de todos los sistemas que desconocen la realidad y sustantividad de los conceptos universales, como el *sensualismo* y el *positivismo*, ó se entrega á un *optimismo* tan exagerado, que le lleva á desconocer por completo los males de la sociedad.

2) Sus diversas manifestaciones.—La escuela filosófica de Kant y la de los economistas ingleses y franceses, representan principalmente el individualismo moderno.

Según Kant, el Estado no tiene para qué ocuparse en buscar la felicidad universal; su misión es realizar el Derecho, haciendo compatible la libertad de cada uno con la libertad de los demás, para que dentro de este régimen común de libertad el individuo busque su propio bien, sin más ley que la moral y sin otra sanción que la de su conciencia. Guillermo de Humboldt, desenvolviendo más la doctrina, decía, que el Estado debe *mantener la seguridad* en lo interior y defender la patria contra el extranjero, pero absteniéndose de toda intervención *directa* é *indirecta* en la religión, en la moral, en la enseñanza, en la beneficencia, en la industria y en el comercio.

La aparición de la Economía política como ciencia en Inglaterra y Francia, dió un sentido práctico á la filosofía kantiana. La conocida frase de los fisiócratas *laissez faire, laissez passer*, es la fórmula con que los economistas han

combatido el socialismo del antiguo régimen. Inspirándose en ella, explicaba Adam Smith en Glasgow, la necesidad de emancipar el orden económico de toda intervención del Estado, sosteniendo que el gobierno es un mal necesario que hay que suprimir en lo posible, reduciendo su esfera de acción á proteger la libertad individual y remover los obstáculos que la cohiban. Y de tal suerte ha penetrado el individualismo en la Economía, que los discípulos de Smith han negado el nombre de economistas á los que se han apartado, poco ó mucho de la ortodoxia individualista. Más aún; pretendiendo abarcar en la Economía política todos los ramos del saber humano, como derivaciones suyas, los economistas se han hecho políticos, jurisconsultos, moralistas y hasta metafísicos, creyendo que el individualismo industrial y mercantil de los fisiócratas, es la última palabra de la ciencia en todas sus manifestaciones.

Molinari es tal vez quien ha extremado más las exageraciones de escuela, afirmando que gobernar un pueblo no es otra cosa que ejercer la *industria de seguridad*, y que siendo la libertad ley de la industria, no se justifica el monopolio en la de gobernar; por lo cual hay que reconocer la facultad de fundar empresas y corporaciones que se dediquen á este ramo de la actividad humana, siendo luego libre el ciudadano en acudir á la que mejor prefiera para que le asegure su vida y haciendas. Emilio Girardin exagerando todavía más, si cabe, este principio, ha deducido sus consecuencias lógicas en la *Política del porvenir*, explicando casi todas las instituciones civiles y administrativas, sobre la base de que el impuesto es la prima del seguro que el ciudadano paga al Estado, como pudiera hacerlo á cualquiera empresa aseguradora.

No todos los economistas incurren en iguales exageraciones. El mismo Bastiat, no tenía inconveniente en declarar *servicio público*, además del mantenimiento de la seguridad, la recaudación de contribuciones y la gestión del patrimonio común. Dunoyer ha consignado como indiscutible, el principio de que «las funciones propias del gobierno, se caracterizan porque no pueden caer jamás bajo el dominio de la actividad privada». Mac Culloch afirma «que la iniciativa particular es la regla general, y la intervención del gobierno es únicamente la excepción». Y Courcelle-Seneuil considera atribuciones necesarias del Estado, la justicia, la policía, la defensa del territorio, la dirección de las prisiones, la beneficencia y la instrucción.

Pero lo cierto es, que este eclecticismo constituye una verdadera excepción dentro de la ortodoxia economista, á parte de que no se justifica partiendo del supuesto de que el gobierno sea un mal necesario, una úlcera como decía J. B. Say, cuyo oficio propio sea el de ejercer la industria de seguridad.

3) Crítica del individualismo.—El individualismo va perdiendo terreno en la opinión, y hoy que se reconoce ya la posibilidad de constituir una verdadera ciencia económica sin que sea necesario fundarla en el radicalismo de los economistas franceses, no sólo se combate la solución individualista al problema de los fines del Estado, sino que se lleva la crítica á la exageración, desconociendo lo bueno que en la misma se encierra.

La escuela individualista tendrá siempre la gloria, que corresponde principalmente á Kant, de haber dado al Estado un carácter sustantivo y propio, encontrando su razón de ser en el Derecho y diferenciándole, mediante esta idea, de la sociedad con la cual venía confundido.

La fórmula kantiana del Derecho, se resentía sin embargo de un defecto capital, que había de ser tal vez la causa de las exageraciones que hemos indicado. Considerado el Derecho sólo como límite de libertades individuales, carecía de un fondo ético, lo cual le separaba completamente de la Moral y podía conducir á la extraña doctrina de que hay derecho para el mal, aceptada por muchos individualistas. Además, con tan estrecho criterio, imposible era la justificación de todas aquellas prestaciones que consisten en la realización de un bien de carácter positivo. Trendelemburg ha observado que la teoría de la contratación queda real-

mente sin explicar en la teoría kantiana, y no es de extrañar que los discípulos de Kant hayan combatido por ejemplo la instrucción obligatoria, la reglamentación del trabajo de las mujeres y de los niños, la organización de la beneficencia, etc.

Pero el error fundamental del individualismo, es el de no considerar la sociedad como verdadero organismo dotado de existencia real y de fines propios que cumplir. Las escuelas individualistas han opuesto al panteísmo de las socialistas, una concepción tan radicalmente contraria, que por afirmar la existencia de la individualidad, han desconocido la realidad de los conceptos de sociedad y de Estado, considerándolos como mera suma de individuos; de aquí todos sus esfuerzos para explicar por ficciones cosas que sólo pueden explicarse partiendo de la idea de *organismo*, que es algo más que la mera suma ó agregado de partes; sus teorías sobre la obligación del servicio militar y del impuesto, pueden servir de ejemplo. Con razón ha dicho Blunstchli, que este sistema *disuelve la unidad* en sus elementos, desconoce la majestad del Estado y sólo ve una pluralidad desordenada de individuos que conduce á la anarquía; los árboles impiden á sus partidarios contemplar la grandiosidad de la selva.

El *laissez faire*, *laissez passer* de los economistas encerraba una gran verdad; era el reconocimiento de que la obra de la civilización y del progreso puede obtenerse por la libertad, sin necesidad de que el Estado intervenga por la fuerza. Pero una cosa es que el Estado se abstenga de intervenir en esta obra, y otra muy distinta el que pueda realizarse sin *una organización especial de la sociedad*, como han creído hasta hoy los economistas; la ley de la oferta y del pedido podrá producir un equilibrio de encontradas fuerzas, pero no engendrará un verdadero organismo económico social de que fué iniciación el antiguo régimen gremial y á que tiende actualmente el movimiento cooperativo. El camino para llegar á constituirlo, es en efecto la libertad individual y no la fuerza como pretende el socialismo; pero si la libertad no se determina en razón de un fin más alto que el mero interés particular, si la idea del conjunto no preside al trabajo de las partes; en una palabra, si la dirección que hoy imprime imperfectamente el Estado al orden económico, no se verifica por la sociedad misma organizada para este objeto, la máxima de los fisiócratas que sirvió de palanca para destruir las trabas de la libertad, será gastado instrumento para edificar de nuevo sobre la base de una libertad ya conquistada.

El individualismo economista al entrar en la nueva corriente que hoy se advierte en la ciencia, habrá de abdicar, no sólo de su exagerado optimismo que le impide buscar el remedio á los males presentes, sino también de ese prurito que siempre ha manifestado en subordinar todas las ramas del saber á la Economía política y de resolver todas las cuestiones filosóficas, políticas y sociales, con el criterio estrecho de la oferta y del pedido.

§ IV. **Tendencia general á la armonía en nuestro tiempo.**—La insuficiencia de estas soluciones, demuestra la necesidad de una conciliación entre los opuestos términos del problema. Las utopias del socialismo se han convertido en funestos desencantos, mientras que las exageraciones del individualismo han sido rechazadas por sus mismos partidarios al tener que practicarlas desde el poder; por eso la tendencia general de nuestro tiempo, conduce, lo mismo á conservadores que á reformistas, á buscar una solución que resuelva *armónicamente* el problema de los fines del Estado.

1) Soluciones eclécticas.—La solución más corriente es la del *término medio* que presenta el *eclecticismo*, siendo tan variados sus matices como diversas son las maneras de considerar los términos opuestos, y dentro de ellos señalar el punto medio. Fundamentalmente, la transacción ecléctica se establece entre el ideal y la historia, ó entre dos principios contrarios dentro de un mismo ideal filosófico. Acertada sería la tendencia á transigir el ideal con la historia, si se determinase bien este ideal y se formularan re-

glas de arte para aplicarlas en conformidad con los tiempos, pues que entonces, más que transacción, sería *desenvolvimiento gradual de la idea*, en lo cual debe consistir la práctica racional de todos los fines de la vida. Pero generalmente los políticos eclécticos se limitan á presentar: como ideal, las exageraciones del individualismo; como práctica, la confusión reinante del Estado con la sociedad; y la relación entre el ideal y la historia, como producto arbitrario de las *circunstancias* en que nada se deja á la ciencia, porque todo se considera obra de los mismos hechos, haciéndose por tanto imposible la adopción de un criterio fijo, para la reforma de las instituciones políticas y administrativas.

Dentro del ideal filosófico, limítase el eclecticismo á yuxtaponer doctrinas contrarias, tomando un poco de cada una de ellas sin establecer un principio de unidad, que sea superior y común á los términos opuestos. La acción del Estado es meramente *negativa*, según los individualistas, y esencialmente *positiva* según los socialistas; pues digamos que es en parte *positiva* y en parte *negativa*, y habremos resuelto la cuestión fijando un término medio; tal es la solución ecléctica.

Partiendo de este supuesto, el eclecticismo señala al Estado un doble fin: realizar el Derecho, entendiendo éste con el criterio negativo del individualismo, y *procurar el bien común*, sobreponiendo la acción social á la individual, al modo del socialismo conservador ó empírico.

No quieren, sin embargo, los partidarios de la escuela ecléctica, incurrir en nota de socialistas, y como á ello conduce atribuir permanentemente al Estado el cumplimiento de los fines sociales, todo su empeño se cifra en limitar la realización del bien común, fijando cada cual á su antojo el término medio tan deseado; así, unos sostienen que el Estado debe atender á todas las necesidades que no satisfaga el individuo por sí mismo; otros que sólo á las que encuentren mejor satisfacción colectiva que individualmente; quién circunscribe su esfera de acción á los intereses de conservación material, quién á los de carácter progresivo,

quién á una función exclusivamente directa, y la generalidad limítanse á enumerar atribuciones que van señalando como *potestativas* ó *necesarias*, pero sin derivarlas de un concepto común que á todas comprenda y justifique.

El eclecticismo, yuxtaponiendo criterios diametralmente opuestos, incurre con frecuencia en los mismos errores que combate, cayendo en el socialismo ó en el individualismo, según que se inclina á la doctrina del bien común ó á la del fin jurídico considerado sólo en su aspecto negativo. Para unos, si el Estado interviene en el cumplimiento de los fines sociales, es porque la felicidad común contribuye á la mejor observancia de las leyes que mantienen la seguridad y el orden público; no hay para qué decir que éstos se inclinan al individualismo. Para otros, si el Estado debe dirigir la acción común además de realizar el Derecho, es porque consideran impotente la actividad libre para la obra del progreso, negando que ésta pueda verificarse por la sociedad misma sin la intervención del poder público; inútil parece añadir que los que así piensan, aceptan, tal vez inconscientemente, los supuestos en que se funda el socialismo pesimista.

No es de extrañar que así suceda. Concíbese, en efecto, que negándose al individuo la existencia de fines propios ó la posibilidad de cumplirlos totalmente, se atribuya por el socialismo al Estado la realización del bien humano en sus diversas manifestaciones. Concíbese igualmente, que desconociéndose la existencia de fines propios en la sociedad y la necesidad de una organización especial para cumplirlos, el individualismo sólo vea en el Estado al mantenedor del límite que separa las libertades individuales. Lo que no se concibe es una doctrina que declare fines del Estado la realización del derecho y la consecución del bien común, sin explicar qué relación pueda existir entre ambos órdenes de actividad, para que se atribuyan á un mismo organismo; lo que no se comprende es una escuela que amalgame soluciones procedente de teorías radicalmente contrarias, sin haber resuelto antes la dualidad en unidad superior y común,

sin haber buscado antes la síntesis, caso de que la antítesis sea verdadera, por no existir realmente contradicción entre los principios que se consideran opuestos.

Cierto es que entonces la solución no sería *ecléctica*, sino *armónica*, que son cosas muy diversas. El eclecticismo presiente con acierto que la solución se encuentra acaso entre las doctrinas extremas; pero se contenta con establecer empíricamente el término medio, sin determinar: 1.°, si los dos extremos son verdaderos; 2.°, si es verdadera la oposición, y 3.°, si por ser aspectos diversos de un mismo principio ó partes distintas de un mismo todo, cabe la conciliación, partiendo fundamentalmente de la unidad común y superior de que proceden los términos antéticos. Ferrari ridiculiza del siguiente modo el procedimiento de los eclécticos: si una escuela, dice que cuatro y cuatro son ocho, y otra afirma que cuatro y cuatro son diez, el eclecticismo resuelve que cuatro y cuatro son nueve, por puro amor al término medio. Mucho hay de verdad en la censura, pero siempre será de elogiar en el eclecticismo su aspiración á encontrar una solución conciliadora, tanto más, cuanto que con frecuencia suele ser esta solución acertada, faltando sólo para que sea científica la fundamentación del principio según los procedimientos lógicos.

2) ESCUELAS ORGÁNICAS. — Tienen de común estas escuelas, la aspiración á conciliar el fin individual con el social, resolviendo la aparente antítesis que entre ellos existe, en un principio superior común, que es el concepto de las sociedades como séres orgánicos, cuyos elementos componentes se enlazan y coordinan armónicamente, á la manera como se relacionan las diferentes partes del cuerpo humano. Y la tendencia á definir este principio es tan general en nuestro tiempo, que á ella se inclinan los últimos trabajos de los más ilustres filósofos contemporáneos, desde el Padre Gratry, Olivier, Perrin y Prisco, de la escuela *teológico-católica*, hasta Augusto Comte y Herbert-Spencer de la escuela *positivista*. Mas por razones, que no son del caso enumerar, la mayor parte de estos escritores no aciertan á

definir con claridad el concepto, dejándose arrastrar por la exageración en sus comparaciones de la sociedad con el organismo corpóreo, ó lo que es más frecuente, envolviendo sus pensamientos en abstracciones que no sirven para satisfacer necesidades prácticas. La *escuela armónica* de Krause, las teorías de los modernos economistas alemanes, conocidos con el nombre de *socialistas de cátedra*, y la doctrina del *Estado nacional* de Bluntschli, son los sistemas que más han concretado el principio por haber analizado mejor los términos del problema, y sin embargo, no puede decirse que le hayan enteramente resuelto, tal vez por haber pagado harto tributo al socialismo en el terreno de las aplicaciones.

Corresponde el mérito á Krause, y así lo reconoce el señor Alonso Martínez, de haber hecho un análisis completo de la naturaleza humana, y de haber distinguido con gran claridad los fines individuales y los sociales. Y en efecto, á la manera como después de Kant no cabe ya desconocer que el Derecho sea la función propia del Estado, no es posible después de Krause considerar la sociedad como mera suma de individuos, al modo en que lo ha entendido el individualismo. Por desgracia, en el aspecto práctico del problema los discípulos de Krause, absorbiendo á veces la Moral en el Derecho, han hecho exigibles jurídicamente prestaciones que sólo por conciencia deben cumplirse (verbi gracia, Röder), ó dando demasiada latitud á la acción gubernamental, han creído que el gobierno debe proveer á las necesidades de los órganos sociales (v. gr., Tiberghien), ó exagerando la idea de las organizaciones universales de los fines humanos, no han fijado bien el carácter unitario de la Nación como *persona jurídica*, ni explicado por este principio la relación esencial entre las diversas funciones que hoy desempeña el Estado (v. gr., Ahrens).

La escuela de los modernos economistas, mal llamados *socialistas de cátedra*, representada por nombres tan ilustres como Engel, Wagner, Schäffle, Cairnes, Fawcet, Luzzatti, y Cusumano, aparece en Alemania al discutirse en 1870 los

medios prácticos de resolver el problema social, y tiene el gran valor de haber llevado á la Economía los conceptos fundamentales de la doctrina armónica, respecto á la naturaleza de los fines humanos, y á la distinción y enlace orgánico entre las ideas de Estado y sociedad. Ya no es para estos economistas el Estado un mal necesario, ni la sociedad mera yuxtaposición de individuos, ni la ley de la oferta y el pedido, la panacea de todos los males sociales, ni la propiedad individual imposible de transformarse por las exigencias de los tiempos, ni el impuesto solamente dividendo de una póliza de seguros. Pero la nueva escuela *realista* (que así también se denomina), al rectificar muchos de estos conceptos erróneos de la opinión todavia reinante en la ciencia económica, se inclina demasiado á ese *socialismo gubernamental*, á que tanto se propende en Alemania. Los medios prácticos que aconseja para resolver el problema social y mejorar la suerte de las clases trabajadoras, son ineficaces en gran parte é injustos no pocas veces, habiendo sido ya juzgados por la experiencia y combatidos brillantemente por la escuela liberal inglesa. Los derechos protectores, las restricciones á la venta de los productos y del trabajo humano, la tasa del interés y del precio, la limitación del derecho de cambiar de domicilio, de contraer matrimonio, etc., etc., son medidas peligrosas, vejatorias y de resultados perniciosos ó muy problemáticos. Importa, pues, que la nueva escuela economista, volviendo á la antigua ortodoxia para desechar tales medios y reconocer las excelencias de la libertad económica, dedique sus investigaciones á desenvolver la doctrina orgánica en que intenta fundarse, procurando armonizar el fin individual con el social, sobre la base de la *asociación-libre* y de las corporaciones gremiales.

Debe la moderna ciencia á Bluntschli, notabilísimos trabajos para constituir sobre sólidos cimientos los *Estados nacionales*, rechazando el pujante esfuerzo del federalismo y aspirando á conciliar, dentro de una doctrina liberal, los ideales de la filosofía con las tradiciones de la historia. Pero

si bajo tal aspecto aparece digno del mayor elogio, se hace acreedor á censura por haber considerado el Estado como el *alma de la nacionalidad*, no distinguiendo con la claridad debida los fines propiamente políticos de los sociales, é incurriendo, por tanto, con mucha frecuencia, en el socialismo que hemos llamado *empírico* ó *conservador*. Verdad es que reconoce Bluntschli, la necesidad de que el Estado se apoye en una organización social constituída por diferentes clases y corporaciones: mas, confundiendo el Estado con la sociedad, al decir que es el alma de la Nación para el cumplimiento de todos sus fines, carece de criterio para fijar el límite jurídico de la acción del Estado, en esta obra de organización. En suma, falta en Bluntschli un concepto claro del Derecho, y de la distinción entre los fines propios del individuo, de la sociedad, de la Nación y del Estado.

CAPÍTULO II.

Teoría de los fines del Estado.

(Continuación).

SUMARIO.—I. Determinación racional de los fines del Estado.
II. Fines de carácter permanente. *a)* Relativos al mantenimiento de la armonía social: 1.°, reconocer la existencia de la persona jurídica, individual ó social; 2.°, reprimir el mal en las relaciones de una persona jurídica con las demás; 3.°, exigir el cumplimiento del bien consentido expresa ó tácitamente. *b)* Relativos á la propia existencia del Estado.
III. Fines de carácter histórico. 1. Cuáles son estos fines. 2. Doble aspecto en el cumplimiento de los mismos. 3. A quién corresponde su realización técnica. 4. Derechos de la Nación respecto á sus fines y misión consiguiente del Estado. 5. Leyes que regulan la acción tutelar del Estado sobre los fines históricos de la Nación.
IV. Unidad de los fines permanentes é históricos en la acción del Estado.

§ I. **Determinación racional de los fines del Estado.**—La diversidad de doctrinas que acabamos de reseñar, confirma la dificultad del problema de los fines del Estado, dificultad nacida principalmente del carácter complejo que presenta; porque, según se considere al individuo con mayor ó menor aptitud para cumplir su fin, según se estime la sociedad como suma de partes ó unidad orgánica, según se defina el concepto del Derecho, según se entienda el modo en que puede realizarse la obra del progreso, según se defienda el estado actual de las sociedades ó se espere en la creación de nuevas instituciones que lo modifiquen, así surgirán otros tantos criterios para formular una solución, que será más ó menos acertada, según sea la verdad de todos y de cada uno de estos supuestos.

Procurando herir la dificultad donde realmente se encuentra, y dejando las cuestiones sociológicas que con la

presente se enlazan, para tratarlas en su lugar respectivo, habremos de subdividir en dos el problema que nos ocupa, á saber: 1.°, ¿tiene el Estado fines de carácter permanente, y de tenerlos cuáles son éstos? 2.°, ¿tiene el Estado fines de carácter variable, y de tenerlos en qué consisten? Cuyos problemas, una vez resueltos, deben sintetizarse, por último, determinando la relación entre los fines permanentes é históricos en la unidad de acción del Estado.

§ II. **Fines de carácter permanente.**—La consideración de que la existencia del Estado se justifica por el fin que cumple, induce lógicamente á pensar que este fin ha de ser tan permanente como el Estado mismo. ¿En qué consiste? La razón, la experiencia histórica y la opinión común de las escuelas, responden que en *realizar el Derecho;* la razón, porque la idea del Estado surge de la necesidad de formular y sancionar la regla jurídico-positiva; la experiencia histórica, porque no hay Estado alguno que haya dejado de considerar como misión suya la justicia; y la opinión común de las escuelas, porque ninguna niega que para definir y hacer cumplir el Derecho, sea menester organizar de un cierto modo la sociedad. Pero la realización del Derecho es un fin complejo, que se descompone en pluralidad de fines subordinados, los cuales se refieren, ya al mantenimiento de la armonía social, ya á la existencia del Estado mismo.

1) MANTENIMIENTO DE LA ARMONÍA SOCIAL.—La determinación del Derecho en cuanto es necesario para mantener la armonía social, supone por parte del Estado el cumplimiento de los siguientes fines: 1.°, reconocer la existencia de la personalidad jurídica, individual ó colectiva; 2.°, reprimir el mal en las relaciones de una persona jurídica con las demás; y 3.°, exigir el bien consentido expresa ó tácitamente.

1.° *Reconocer la existencia de la persona jurídica, individual ó social.*

No es la personalidad jurídica creación arbitraria del Estado; la persona individual existe por un hecho de la natu-

raleza; la persona social existe en razón de su fin natural. El Estado se limita á reconocer su existencia, como supuesto necesario para la determinación de las relaciones jurídicas, apartándose de su propio fin, cuando á título de definir el Derecho, desconoce ó perturba su existencia, v. gr., cuando admite la esclavitud, ó niega totalmente el Derecho á los extranjeros, ó impide la formación de sociedades para el cumplimiento de cualquiera de los fines racionales de la vida.

No hay que confundir, sin embargo, la negación de la capacidad jurídica, con las limitaciones que el Estado puede y debe imponer al ejercicio de las mismas; lo primero, tanto valdría como desconocer la personalidad; lo segundo, es consecuencia de reconocerla, definiéndola según la diversa manera en que se manifiesta. La regla de acción para el Estado, en este último caso, consistirá en interpretar con fidelidad las modificaciones impuestas por la naturaleza, reflejando en el Derecho la diversidad de condiciones en que por sí misma se encuentre la persona humana (v. gr., edad, sexo, capacidad intelectual).

El reconocimiento de la personalidad, impone al Estado la obligación de establecer *registros* donde consten todas las circunstancias modificativas de la capacidad jurídica, así como le autoriza para exigir ciertas formalidades que acrediten la existencia de las personas sociales y sirvan de garantía á su propio derecho y al de los individuos que con ellas se relacionan.

2.º *Reprimir el mal en las relaciones de una persona jurídica con las demás.*

El «no hacer mal á otro» que los jurisconsultos romanos expresaban con la conocida fórmula *alterum non lædere*, es condición indispensable para la armonía social, y la primera exigencia que ha de satisfacer la regla de Derecho. El Estado bajo este aspecto, debe abstenerse de perturbar la libre actividad de las personas individuales y sociales, manteniendo el límite que separa su esfera de acción respectiva.

La escuela individualista, en su doble tendencia filosófica

y económica, ha comprendido perfectamente la necesidad de dejar en libertad á la persona mientras no quebrante este límite, convirtiéndose en obstáculo para la consecución del bien ajeno. Y aunque el espíritu de exageración apartó á esta escuela del camino de la verdad, llevándola á desconocer la naturaleza orgánica de las sociedades, preciso es convenir en la importancia de una doctrina que puso un dique á la acción absorbente del Estado, proclamando el *derecho de autonomía*, ó sea el de regirse cada uno por sí mismo, mientras no perjudique á los demás.

La declaración del derecho de autonomía, parte del supuesto de que el individuo se basta á sí mismo para el cumplimiento del fin individual, y de que las sociedades se bastan también á sí propias para la realización de su fin social; supuesto que sólo puede desconocerse, negando la personalidad humana, como hace el socialismo. Los derechos relativos á la vida, á la integridad corporal, al ejercicio de las facultades, á la dignidad, al honor y á la propiedad, son otras tantas manifestaciones del mismo, que debe respetar y hacer respetar el Estado.

3.º *Exigir el cumplimiento del bien consentido expresa ó tácitamente.*

Este es otro de los fines que comprende la misión jurídica del Estado, y acaso el más difícil de determinar, por referirse al aspecto más difícil también del problema del Derecho.

La fórmula del *alterum non lædere*, que expresa el derecho de autonomía, es insuficiente para regular todas las relaciones de la vida jurídica. Si la sociedad fuese mera suma de individuos aislados, cada uno de los cuales pudiera satisfacer por sí solo sus necesidades sin el concurso ajeno, compréndese fácilmente que bastara el abstenerse de perjudicar á los demás, para la existencia de la armonía social. Pero la sociedad es, por el contrario, reunión de hombres que se auxilian entre sí, que se comunican ideas y sentimientos, que se trasmiten los frutos de su trabajo, en una palabra, que se condicionan mutuamente, ayudándose unos

á otros con actos positivos, que consisten, no ya en abstenerse de obrar mal, sino en hacer bien á los demás; y desde el momento en que así sucede, la armonía social sería imposible, si no se fijase cuál es *el bien positivo que estamos obligados á prestar y cuyo cumplimiento puede exigirnos el Estado coactivamente.*

Con mucho acierto, el Sr. Pérez Pujol indica la gravedad del problema, y al presentar como fórmula del Derecho las dos condiciones de *no hacer mal* y *hacer el bien libremente prometido*, dice, «que si el Estado da un paso menos, queda envuelto en la anarquía ó se detiene en las estériles negaciones del individualismo, mientras que si da un paso más, cae en lo profundo de la utopia socialista.»

La filosofía kantiana, considerando el Derecho sólo en su aspecto negativo y formal, no pudo ofrecer solución cumplida á este problema. Preciso es hacer justicia á Krause por su doctrina metafísica de la condicionalidad, que viene á dar un fondo positivo á la forma abstracta de Kant. La idea de obligación, según Krause, surge de la necesidad de cumplir un fin en cuanto tenemos los medios (condiciones) para realizarlo; esta relación del medio con el fin, que se verifica fatalmente en la naturaleza, ha de cumplirse libremente por el hombre: el Derecho es la expresión de las condiciones dependientes de la voluntad y necesarias para el cumplimiento del fin humano. De esta suerte, queda perfectamente explicada la fórmula del imperativo categórico de la teoría kantiana, porque la conciencia nos manda practicar todo aquello que es necesario para cumplir un fin y que pende de nuestra voluntad; de esta suerte se justifica también que debemos respetar la libertad de los demás, porque el respeto mutuo es condición necesaria para el cumplimiento del fin de todos; de esta suerte, en fin, se comprende la posibilidad de prestaciones jurídicas, que consistan en realizar el bien.

Pero nada tan fácil como extraviarse en la determinación del Derecho, fijándose sólo en la idea de condicionalidad, para establecer cuáles son las prestaciones jurídicas de ca-

rácter positivo. Reducida la diferencia entre Moral y Derecho, según la última evolución de la doctrina de Krause, á una distinción puramente intelectual en el obrar, córrese gran riesgo de sacrificar el derecho de autonomía en aras del fin social; siendo de notar, que tanto como se preocupan estos pensadores en distinguir, si en la esfera de la intención se procura el bien por ser bien ó por ser medio para otro bien (lo cual á nada conduce, porque todo bien humano es condicional y no puede partirse en dos la intención), descuidan el fijar claramente cuándo y de qué manera puede exigirse este bien por el Estado, que es la cuestión de verdadera importancia.

La idea de condicionalidad por sí sola, no es criterio bastante para resolver el problema, por ser una categoría común á muchos conceptos; y si no se concreta *en razón del límite que mantiene la armonía social*, el Derecho absorberá todos los órdenes de la actividad humana, y nada habrá que escape á la acción del Estado, regulando toda clase de condiciones. La limitación que de ordinario se establece, diciendo que no todas las condiciones necesarias para el cumplimiento del fin humano son condiciones de Derecho, sino únicamente las dependientes de la voluntad, es insuficiente porque desde luego se comprende que si la prestación de las condiciones no dependiese de nuestra voluntad, no surgiría obligación jurídica *ni moral*. Y como la obligación nace desde que existe una necesidad y el individuo tiene á su disposición medios para satisfacerla, ó se cae en el *colectivismo*, proclamando la máxima de «que nadie tiene derecho á lo supérfluo, mientras haya pobres en la tierra», ó hay que buscar en la idea de *la armonía social* el criterio para determinar cuándo son exigibles las condiciones necesarias para el cumplimiento del fin humano.

Fijándonos nosotros en esta idea, de la cual es subordinada la de condicionalidad en el problema del Derecho, hemos visto cómo se justifica que el Estado tenga como fines propios, reconocer la existencia de las personas jurídicas é impedir la ejecución del mal en las relaciones de una

con las demás; ahora añadimos que debe exigir el cumplimiento del *bien consentido expresa ó tácitamente*, obedeciendo al mismo criterio.

Si no se exige que el bien haya sido tácita ó expresamente consentido, será imposible la armonía social, porque entonces quedará absorbido el individuo por la especie, el hombre por la colectividad. La razón es obvia; la casa en que yo habito, los vestidos con que me cubro, los alimentos que me nutren, los libros que me enseñan, mis ideas, mis facultades, mi fuerza, mi trabajo, en suma, todo lo que es mío y pende de mi voluntad en cualquier concepto, todo esto es bueno y sirve para satisfacer las necesidades de los demás; y si se acepta la doctrina antes referida, no podría calificarse de injusticia el obligarme á que me desprendiese de tales bienes, á título de que otros los necesitan y yo puedo satisfacer mis necesidades en un círculo más limitado. En tanto que, cuando *yo consiento en prestar el bien*, es porque no necesito aquello de que me desprendo, ó porque lo doy en cambio de otra cosa que me produce igual utilidad, ó porque estimo que cumplo mejor mi fin particular dándolo que conservándolo; y si el Estado me obliga á cumplir el bien prometido ó consentido, es porque *con mi promesa ó consentimiento, he manifestado que aquella prestación no se opone al cumplimiento de mi fin individual, y en cambio de no realizarla, sirvo de obstáculo al fin de los demás, puesto que con ella contaban para satisfacer sus necesidades.*

Por eso, sin salirnos de la idea de la armonía social, antes bien fundándonos en ella, consideramos fin del Estado exigir el cumplimiento del bien consentido, tácita ó expresamente

El *consentimiento expreso* tiene lugar en el contrato, cuya validez debe definir y mantener el Estado. Mas conviene prevenirse contra la opinión de los que, fundando la contratación únicamente en la voluntad, deducen que el Estado no puede oponerse nunca á que se cumpla lo que quisieron los contrayentes, pues hay casos en que obra justamente no reconociendo los contratos, y casos también en que debe

hasta castigarlos. El Estado debe *castigar* los contratos en que se perturbe intencional y directamente el derecho ajeno, y *no debe reconocer* los que contengan una prestación imposible física ó moralmente, porque su coacción en tanto se justifica, en cuanto lo prometido es medio para el cumplimiento del fin humano y pende de la voluntad de quien lo promete; por eso no son válidos los pactos de prostitución, juego, servidumbre personal ó cualquier otro que atente contra la integridad y dignidad del hombre. Ajenas á nuestro asunto las múltiples cuestiones acerca de la regulación de los contratos, si hemos de consignar que cumple el Estado uno de sus fines, señalando formas jurídicas á la contratación, pero sólo en cuanto tales formas expresan el libre consentimiento y la materia sobre que versa, no debiendo erigirse en obstáculo que impida el ejercicio de un derecho tan importante para la vida social. Todas las condiciones pactadas con arreglo á Derecho son coercibles por el Estado, en el sentido de que puede compeler á su cumplimiento; en el caso de que á ello se oponga la persona obligada, tomando del deudor el medio prometido para dárselo al acreedor, y de no ser posible el mismo medio, otro de naturaleza equivalente que satisfaga, en lo posible, el fin que éste se propusiera cuando otorgó el contrato.

No es menester que el consentimiento sea expreso para que pueda exigirse por el Estado la prestación del bien; basta que se manifieste de un *modo tácito* por el hecho general de vivir el hombre en sociedad, ó por el hecho particular de pertenecer á determinadas sociedades.

Por el hecho general de vivir el hombre en sociedad, se presume que está dispuesto á socorrer á sus semejantes en concurriendo estas dos circunstancias: 1.ª, que la necesidad sea imprescindible y urgente, de tal modo, que sólo pueda satisfacerse en el momento en que ocurre por individuos determinados; y 2.ª, que la satisfacción de la necesidad ajena no nos perjudique, exigiéndonos un verdadero sacrificio en nuestra persona ó nuestros bienes. Así, por ejemplo, nadie censurará el que se castigue en el Código alemán de

1871 «á los que requeridos por la policía ó autoridad que ejerza sus funciones, rehusasen el socorro que pudieran prestar, sin exponerse á un verdadero riesgo, en los casos de calamidad pública ó accidente desgraciado». Fundada esta presunción en la naturaleza sociable del hombre y en el instinto de conservación que nos llevaría á pedir lo mismo si nos encontrásemos en tales casos, no puede extenderse más por parte del Estado, porque de lo contrario invadiría la esfera de nuestro fin individual. El problema de la beneficencia, que con esta cuestión se relaciona, es de índole diversa: el Derecho relativo al *socorro* entra por completo en la esfera de los fines permanentes del Estado, mientras que la *beneficencia* es función de carácter tutelar ó progresivo, y se explica por razones parecidas á las que justifican, por ejemplo, la intervención actual del Estado en la enseñanza.

Por el hecho de vivir el hombre *en determinadas sociedades*, se presume que quiere todo lo que es conforme á la naturaleza de las mismas, pues que nadie le obliga á estar en ellas. Libre es el hombre en constituir familia; pero una vez que la constituye, queda obligado á cumplir todos los deberes que trae consigo, como la educación y alimentación de los hijos. Libre es el hombre de pertenecer á tal ó cual sociedad religiosa, moral, científica ó económica, pero desde que entra en ella, queda obligado á cumplir sus cánones, estatutos ó constituciones. Libre es el hombre en abandonar el Municipio, la Provincia ó la Nación en que ha nacido, pero desde el momento en que continúa viviendo en ellos, no puede menos de acatar sus leyes, procurando su reforma si le parecen injustas, mas en la forma y con los procedimientos que se deriven de la naturaleza de los expresados organismos.

2) Propia existencia del Estado.—La precedente consideración, nos lleva á determinar el fin jurídico del Estado en razón de su *propia existencia.*

Sea cualquiera el concepto que del Estado se tenga, no podrá menos de convenirse en la necesidad de leyes que es-

tablezcan su organización, prescriban sus fines, señalen sus medios y regulen sus funciones. La declaración de estas leyes, es también fin de carácter permanente del Estado, como quiera que se refieren á su misma existencia y establecen sus relaciones jurídicas con el individuo y con la sociedad.

Pero la posibilidad de un Derecho propio del Estado, sólo se concibe considerándole como ser orgánico. «Si no tuviera el Estado, dice muy bien Prisco, una personalidad propia, distinta y superior á la de los particulares, sino que fuera como imagina Rousseau, una entidad colectiva y abstracta, entonces ciertamente que no se le podrían atribuir otros derechos fuera de aquellos que se ven en los individuos y le fueran concedidos por ellos; pero si el Estado es una cosa viva y goza una vida de orden superior, porque es un *todo orgánico* en forma de personalidad pública, preciso es reconocer en él un conjunto de *derechos* (superiores á los que se muestran en la suma de individuos) derivados de su propio ser y del fin á que por naturaleza se dirige.»

Ahora bien, al exigir el Estado por medio de la coacción las prestaciones que se le deben, no contradice los principios jurídicos anteriormente formulados, puesto que *presume* que por el mero hecho de formar parte de él *libremente* los individuos, se comprometen á verificar todo lo que sea necesario para el cumplimiento de sus fines.

Definiendo el Estado el Derecho que ha de mantener la armonía social y conservar su propia existencia, realiza el *fin jurídico* que pudiéramos caracterizar con el calificativo de *determinador*. Mas para que su obra sea completa, ha de *sancionarlo*, mediante el cumplimiento de estos otros fines: 1.º, declarar cuando se perturba la regla jurídica; 2.º, restablecer el orden jurídico perturbado, y 3.º, formular el procedimiento para que el Derecho se aplique rectamente.

§ III. **Fines de carácter histórico.**—Enseña la experiencia que la acción del Estado no se limita hoy á declarar y hacer efectiva la regla de Derecho, sino que se extiende á otros objetos, interviniendo en la enseñanza, en el arte, en la beneficencia, en la industria, en el comercio, y

en general en todos los fines de la vida colectiva. ¿Son estos fines, propios también de la actividad del Estado? De serlo, ¿como se armonizan con su carácter de órgano del Derecho? Y dado caso de que sea posible esta armonía, ¿cabe establecer un criterio que regule la acción de los gobiernos en estas materias? Tales son las cuestiones que surgen á propósito de los *fines históricos* del Estado, llamados así porque también demuestra la experiencia que son esencialmente variables, concibiendo además la razón, la posibilidad de que deje el Estado de cumplirlos en un cierto tiempo, lo cual no acontece tratándose del Derecho.

1) CUÁLES SON ESTOS FINES.—Complica la solución del problema, la confusión que desde luego se advierte en muchos escritores, entre la acción del Estado referente á sus fines y la relativa á sus medios, y dentro de tal confusión entre los que pertenecen á la Nación y los que son propios del Estado como órgano del Derecho. Dejando para el capítulo siguiente, todo lo que hace relación á los *medios*, procuraremos fijar con claridad cuáles son los fines que suscitan realmente la dificultad del problema. Estos fines son todos los de la vida colectiva, que podemos clasificar del modo siguiente: fines relativos al *orden físico* (salud pública), al *orden intelectual* (ciencias y artes), al *orden moral* (comprendiendo la beneficencia), y al *orden económico* (producción, cambio y consumo).

2) DOBLE ASPECTO EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS MISMOS.—Estos fines presentan dos aspectos diversos en su cumplimiento: un aspecto que denominamos *jurídico* y otro *técnico*. Desde luego se concibe que bajo el primero de estos aspectos, pueden caer tales fines bajo la acción del Estado, en cuanto éste haga cumplir el Derecho que á los mismos se refiera, dando *leyes* sobre higiene, enseñanza, beneficencia, industria, comercio, etc. La verdadera dificultad nace cuando se pregunta, si el Estado, además de dar leyes sobre estas materias, ha de ser él mismo quien *técnicamente* los cumpla, *ejerciendo* la industria, el comercio, la enseñanza ó la beneficencia.

3) Á QUIÉN CORRESPONDE SU REALIZACIÓN TÉCNICA.—No corresponde al *Estado*, pues que nada tienen que ver técnicamente dichos fines con la razón que justifica la existencia de éste, ó sea la necesidad de que la sociedad se organice de un cierto modo para definir y hacer cumplir la regla práctica de Derecho. Corresponde, sí, á la *Sociedad*, que abarca la plenitud del destino humano, pero organizándose de distinta manera según la naturaleza propia del fin de que se trate, pues se comprende fácilmente que no puede ser idéntica la organización social que exija el fin jurídico que la exigida por el fin religioso, ó el científico, ó el económico. Y tan cierto es que tales fines son de la *Sociedad* y no del *Estado*, que si todos se conforman en llamarlos *sociales* cuando se cumplen colectivamente, á nadie se le ocurre calificarlos de *políticos*.

Ahora bien; hemos dicho en otra parte, que la idea general de sociedad se concreta históricamente en la *Nación*, la cual realiza *todos los fines humanos* aunque con un *carácter especial* y encerrada dentro de determinados límites geográficos. De donde se infiere que el cumplimiento técnico de los expresados fines corresponde á la actividad social de la Nación *como Nación*, ó sea como la unidad superior de cultura, y no *al Estado* como órgano del Derecho en el mismo territorio.

Y ¿cómo debe la *Nación* cumplir estos fines? *Organizándose libremente* por medio de la iniciativa individual, y la acción combinada de sociedades y corporaciones. El Estado puede contribuir desde luego, y sin salirse de su fin jurídico, á este trabajo de organización libre, dando fórmulas generales de asociación según la naturaleza de cada fin, que los individuos aceptarán ó modificarán libremente dentro de las prescripciones comunes del Derecho.

Los autores que confunden el Estado con la Nación, no verán acaso en esta diferencia de fines políticos y fines nacionales, más que una sutileza; pero el interés de distinguirlos fácilmente se advierte después de lo dicho, puesto que reconociendo nosotros que los fines colectivos de la vida

física, intelectual, moral y económica, deben cumplirse *orgánicamente* por la nacionalidad, rechazamos la doctrina que los considera como propios del Estado. Esta solución nos separa del socialismo, tanto reformista como conservador ó doctrinario, que cree imposible la obra del progreso en tales fines, sin la acción coactiva del poder público; nos aparta también del individualismo exagerado, que rechaza la idea de organización, contentándose con proclamar la independencia de las libertades individuales; y dentro de la escuela armónica damos mayor importancia á la *unidad nacional* que la que suele darse generalmente.

4) Derechos de la Nación respecto á sus fines, y misión consiguiente del Estado.—La Nación, dotada de fines propios que cumplir, que son los mismos que componen el total destino histórico de la especie humana, necesita condiciones jurídicas para su existencia y progreso, constituyéndose como *Persona jurídico-social*, en cuanto aparece como una entidad capaz de derechos y obligaciones. El Estado como órgano del Derecho, reconoce la personalidad jurídica de la Nación, y la hace reconocer en las relaciones exteriores con otras Naciones, así como en las interiores con los miembros que la forman. La representación de la Nación confúndese con la representación del Estado, por ser hoy el Estado nacional y no haberse formado todavía los organismos libres para el cumplimiento de los fines nacionales; siendo ésta la causa de que no se vea tan claramente la personalidad jurídica de la Nación á distinción del Estado, como se ve, por ejemplo, en el Municipio.

Ahora bien; del concepto mismo de la Nación se infieren sus dos derechos siguientes: 1.º, derecho á exigir las prestaciones necesarias para el cumplimiento de *todos* los fines de la vida, porque siendo *sociedad total* perdería su carácter si dejase de realizar alguno de ellos, y 2.º, derecho á exigir las condiciones necesarias para que el cumplimiento de los mismos sea *orgánico* y *armónico*, pues se hallan de tal suerte enlazados, que fuera imposible el progreso si no se realiza-

sen ordenada y sistemáticamente, procurando igual nivel en la satisfacción de todas las necesidades físicas, intelectuales, morales y económicas.

He aquí por qué, cuando los individuos no prestan á la Nación de un modo espontáneo estas condiciones, por no cumplir libremente todos los fines nacionales, y en la forma orgánica que su naturaleza exige, interviene el Estado por medio de la coacción: 1.º, para *sostener con fondos nacionales* los servicios referentes á los fines nacionales también, y 2.º, para organizar la *representación y dirección facultativa* de los mismos fines, hasta tanto que la nacionalidad lo haga de por sí.

Ejerciendo el Estado tales funciones, no se separa de su carácter jurídico, pues se limita á establecer y conservar la armonía entre los fines individuales y el fin histórico de la especie humana manifestado en la nacionalidad. Satisface así el Estado el *derecho* que tiene la Nación como persona jurídica á que se cumplan dentro de ella, y de un modo orgánico, todos los fines sociales; y mantiene también los derechos de individuos y corporaciones á cumplirlos espontánea y libremente.

5) Leyes que regulan la acción tutelar del Estado sobre los fines históricos de la Nación.—Desempeña el Estado una función tutelar con respecto á la Nación, parecida á la que ejerce sobre los individuos, cuando por no haber llegado á la plenitud de su desarrollo, no se dirigen libre y racionalmente por sí mismos; y es que siendo también la Nación persona jurídica, según se ha dicho, entra de lleno en la esfera del Derecho y puede ser objeto de la tutela cuando proceda su aplicación.

Pero esta tutela ha de sujetarse á *leyes* fundadas en la naturaleza misma de este objeto, si no se quiere que la acción del Estado degenere en arbitrariedad, á saber:

1.ª La intervención del Estado en los *fines históricos de la Nación*, se halla en razón inversa del desarrollo de la actividad espontánea y libre de la misma en su cumplimiento; ó en otros términos, que el Estado debe disminuir su

intervención, á medida que la sociedad vaya realizando por sí tales fines.

2.ª El Estado no debe entorpecer el desenvolvimiento libre de los *fines nacionales*, sino por el contrario, facilitarlo, abreviando en lo posible la duración de la tutela.

3.ª Mientras el Estado esté encargado de cumplir los expresados fines, ha de poner el mismo celo y cuidado en su realización técnica, que los que pusieran los individuos y las instituciones que se consagrasen libremente á ellos; y

4.ª El Estado debe procurar que la dirección facultativa de los fines nacionales, tenga también un carácter *nacional*, dando representación á los mismos y evitando siempre que el aspecto *político* se sobreponga al *técnico* en su administración.

§ IV. **Unidad de los fines permanentes é históricos en la acción del Estado.**—Unense prácticamente los fines permanentes con los históricos en la acción común del Estado, la cual se diversifica (según los múltiples aspectos de la vida) en funciones relativas al orden *físico*, al orden *intelectual*, al orden *moral* y al orden *económico*.

Pero en cada uno de estos órdenes habrá siempre que distinguir en el Estado dos clases de actividad:

1.ª Una actividad meramente *jurídica*, en cuyo concepto el Estado se limitará á reconocer la existencia de las personas individuales y sociales que cumplan tales fines, impedir el mal en sus mutuas relaciones, y exigir el bien que hubiesen prometido expresa ó tácitamente; y

2.ª Una actividad propiamente *técnica*, en cuyo concepto el Estado ejercerá la tutela en representación de la nacionalidad, sometiéndose á las reglas generales que quedan expuestas.

Un ejemplo pondrá en claro esta dualidad de relaciones, que corresponde estudiar más extensamente, al Derecho administrativo; en la *beneficencia privada*, el Estado, haciendo cumplir la voluntad del fundador, interpretándola á veces, cuidando de que se nombren patronos y se apliquen los capitales según las cláusulas de la fundación, no hace otra cosa que prestar condiciones de derecho; en la *beneficencia pública*, sosteniendo y dirigiendo hospitales, casas de expósitos y establecimientos de educación, interviene técnicamente por medio de una representación facultativa, y ejerce no sólo funciones jurídicas, sino también tutelares de carácter nacional (bien de la Nación misma ó de sus miembros orgánicos, provincias y municipios).

Como se ve, en nada se opone esta doctrina á la libertad del individuo, en el cumplimiento de los fines que el Estado desempeña á nombre de la Nación. Mas se dirá; pues que el Estado sostiene los establecimientos públicos con fondos que recauda por medio del impuesto, y el impuesto es una prestación de carácter obligatorio, ¿no equivale esto á exigir del individuo que contribuya forzosamente á tales fines, que deben realizarse de un modo espontáneo y libre? Pero esta misma objeción sirve para probar, que el *Derecho* es la unidad sintética entre los fines permanentes y los históricos, por cuanto el Estado emplea la *coacción* para hacer compatibles los fines de la nacionalidad con los fines individuales, según hemos visto anteriormente. Libre es el individuo en la fundación de los establecimientos que se consagren á la enseñanza, la beneficencia, etc., como libre es también en pertenecer ó no á una nacionalidad determinada. Pero desde el momento que vive en la Nación, el Estado *presume su voluntad* de contribuir con los medios que sean necesarios para su existencia; y no se concibe la existencia de la nacionalidad como persona jurídica, si no se cumplen dentro de ella y con carácter orgánico *todos* los fines de la vida. Por otra parte, de los individuos depende hacer inútil la tutela del Estado, ejerciéndolos por sí mismos mediante asociaciones libres, convenientemente organizadas.

CAPÍTULO III.

Teoría de los medios del Estado.

SUMARIO.—I. Idea general de los medios del Estado. 1. Naturaleza de estos medios. 2. Su determinación por los fines.

II. Medios de carácter personal. 1. Servicios voluntarios. 2. Servicios obligatorios.

III. Medios de carácter real ó material. 1. Medios materiales de la Nación; misión jurídica del Estado respecto á ellos. 2. Medios materiales del Estado, que constituyen su propiedad particular.

§ I. Idea general de los medios del Estado. —La teoría de los *fines* del Estado supone necesariamente la teoría de sus *medios*, como quiera que no se concibe la existencia de un sér ó entidad que, habiendo de cumplir un fin en la vida, carezca de los medios adecuados para realizarlo. La teoría de los medios del Estado no exige, sin embargo, tan lato desenvolvimiento como la de sus fines: 1.°, porque sea cualquiera el concepto que del Estado se tenga, es incuestionable la necesidad de sus medios desde el momento en que se reconoce su existencia; y 2.°, porque las múltiples cuestiones que surgen acerca de la forma de obtener y aplicar tales medios, trátanse de un modo especial en las instituciones del Derecho administrativo. Pero esto no autoriza á prescindir por completo de la teoría de los medios del Estado, como se hace ordinariamente, pues importa considerarlos también de un modo general, no solo para determinar su naturaleza, sino además para clasificarlos racionalmente y relacionarlos con la teoría de los fines, á la cual sirve esta doctrina de complemento aclarando y precisando el concepto del Estado nacional.

1) NATURALEZA DE ESTOS MEDIOS.—La palabra *medio*

en su acepción más genérica, significa «todo aquello que es útil ó sirve para un fin»; empléase como sinónima de *condición*, aunque ésta más bien expresa la cualidad que tiene un determinado medio de ser *necesario* para un fin, de tal manera que sin él no podría éste cumplirse. Concretándonos á nuestro especial objeto, diremos que *medio del Estado* es «todo aquello que es útil ó sirve para el cumplimiento de los fines del Estado». La generalidad de esta definición, indica que el estudio de los medios del Estado, no pertenece exclusivamente al dominio del Derecho político; las ciencias naturales, la sociología y sobre todo la economía política, pueden ocuparse, y se ocupan realmente, de objetos que de un modo directo ó indirecto sirven de medios al Estado; pero el Derecho político examina su principal aspecto, que es el jurídico, en cuanto dan lugar á derechos y obligaciones.

Ahora bien, siendo el Estado un orden de actividad moral, sólo puede realizar jurídicamente sus fines mediante *hechos;* y no hechos cualesquiera, sino hechos *buenos* y *libres*, y por consiguiente *morales.*

Pero los hechos morales unas veces se refieren á las personas y otras á las cosas; de aquí, la primera división de los medios del Estado, en medios de carácter *personal* y medios de carácter *real* ó material. Y en último término, podemos concluir diciendo, que son medios del Estado, «las cosas y las personas, no en sí mismas, sino en su cualidad de útiles con relación al fin del Estado»; las personas prestarán directamente la utilidad de sus servicios; las cosas prestarán la utilidad de sus cualidades físicas y químicas, al ser objeto de apropiación y aprovechamiento.

2) SU DETERMINACIÓN POR LOS FINES.—Los medios del Estado son determinados por sus fines, pues que el empleo de todo medio en tanto se justifica, en cuanto realiza el fin de que se trata, hallándose á él subordinado por una relación de absoluta dependencia.

Mas importa tener muy en cuenta, que consistiendo los medios del Estado en *hechos*, son á su vez fines de la acti-

vidad del mismo; así por ejemplo, nadie duda que la fuerza armada sea medio para mantener el orden material del Derecho, atribución principal del Estado; y sin embargo, la organización, armamento y distribución del ejército, considerado en sí mismo, constituye un fin que á su vez exije medios para realizarse.

Infiérese de aquí, la recta interpretación que debe darse á la conocida máxima «el fin justifica los medios», de la cual tanto se ha abusado en la vida política. El fin justifica la oportunidad y la utilidad relativa del medio, como medio, pero no cambia la naturaleza del mismo hasta el punto de que si es malo intrínsecamente, lo convierta en bueno; por eso no podrán justificarse nunca los crímenes de la época del terror en Francia, empleados como medios para concluir con la aristocracia. Y es que el hecho, antes de servir de medio, es fin, y como tal debe ser bueno.

Mas no se deduzca de esta consideración, que hay incompatibilidad entre la utilidad y la justicia, porque á veces el interés del Estado parece exigir medios que son contrarios á la Moral ó al Derecho. Entra por mucho en estas apreciaciones, el criterio individual acerca de lo que debe estimarse por justo y conveniente en un hecho histórico; generalmente suele juzgarse de los hombres y de las instituciones de una determinada época, con el rigor de la justicia absoluta y no con el espíritu del Derecho propio de su tiempo, en tanto que hablándose de utilidad y conveniencia, suele erigirse el interés puramente personal de época ó de partido, en principio de utilidad absoluta. La oposición aparente entre lo justo y lo útil, desaparece á medida que se ven mejor las circunstancias del caso y se contemplan los acontecimientos en relación con otros coetáneos, anteriores ó posteriores, elevándose sobre la preocupación, el interés propio ó el apasionamiento; así los crímenes del terror, á que acabamos de referirnos, lejos de facilitar han perjudicado el progreso de la democracia.

Al decir pues que los medios del Estado se determinan por sus fines, partimos del supuesto de que sean en sí mis-

mos *buenos*, y únicamente nos referimos á su cualidad de medios, en relación de dependencia con el fin á que se aplican.

Consecuencias lógicas del principio de que *el fin determina los medios*, son las siguientes leyes de relación entre uno y otros:

1.ª Los medios del Estado han de ser análogos á sus fines; así la necesidad de repeler la fuerza contraria al Derecho se satisface con instrumentos de fuerza, las necesidades intelectuales con servicios de la inteligencia, y las necesidades económicas con medios económicos.

2.ª Todo aumento ó disminución en los fines del Estado, se traduce en aumento ó disminución de sus medios. Esta ley es importantísima para la resolución de muchas cuestiones financieras, pues el modo natural de reformar la agobiada Hacienda, consiste en simplificar los servicios administrativos, reduciendo la acción del Estado á sus fines esenciales, según lo permitan las circunstancias históricas, pero siempre procurando descartar aquello que pueda hacerse libremente por individuos ó corporaciones, sin perjuicio del servicio público.

3.ª No dependen los fines de los medios, sino los medios de los fines. Esta verdad se desconoce cuando, á título de economías, se hace imposible el cumplimiento de alguno de los fines esenciales del Estado; v. gr., negando recursos para la buena administración de justicia, ó la reforma de cárceles y presidios, ó la organización de la policía administrativa y judicial; y

4.ª Los medios se justifican por los fines, siendo necesarios para el cumplimiento de éstos. Por eso para justificar el servicio militar y la contribución, basta tener presente que sin uno y otra fuera imposible la realización de los fines del Estado; oponerse á su prestación, tanto valdría como combatir al Estado en su propia existencia.

§ II. **Medios de carácter personal.**—Determinada la naturaleza de los medios del Estado y su relación con los fines, vamos á tratar separadamente de los *persona-*

les y de los *reales* ó *materiales*, subdividiendo los primeros en servicios voluntarios y obligatorios.

Mas conviene ante todo fijar el verdadero sentido de esta subdivisión.

Considerados en sí mismos los servicios que el ciudadano presta al Estado, tanto puede decirse que son voluntarios como necesarios; *necesarios*, en cuanto unos y otros son condición para que el fin del Estado se realice; y *voluntarios*, porque voluntariamente deben cumplirse todos los actos humanos que suponen la existencia de un deber.

Sin embargo, no por esto es menos real la distinción que establecemos. Basta para comprenderla, examinar si los servicios se prestan ó no por imposición ó mandato del Estado; en el primer caso, serán obligatorios, v. gr.; el servicio militar; en el segundo, serán voluntarios, v. gr., el de un empleado en las oficinas públicas. Nace esto, de que en la prestación de los últimos, encuentra el ciudadano suficiente estímulo para cumplirlos (la ganancia ó la gloria), sin necesidad de coacción alguna por parte del Estado.

1) SERVICIOS VOLUNTARIOS.—Entendemos, pues, por servicios voluntarios, aquellos que prestan libremente los miembros del Estado sin imposición de éste.

Dentro de esta categoría, se comprenden: 1.º, los actos de todos los que ejercen una función pública ó empleo derivado de la misma (magistrados, funcionarios, agentes, y en general empleados públicos); y 2.º, los actos de los individuos, sociedades ó empresas que toman á su cargo servicios ú obras de utilidad pública, mediante un contrato con la Administración, cuando ésta no quiere verificarlos directamente por medio de sus empleados ó agentes.

En ambos casos, la ley que rige las relaciones entre el Estado y los particulares, es *la ley del contrato*, tácita ó expresamente celebrado; el individuo se obliga á desempeñar el empleo ó verificar la obra, con arreglo á condiciones previamente establecidas; el Estado á remunerar el servicio y guardar estas mismas condiciones.

2) SERVICIOS OBLIGATORIOS.—Son aquellos, cuyo cum-

plimiento puede hacer efectivo el Estado mediante la coacción; suelen designarse con el nombre de cargas personales, figurando como la primera y más importante por su mayor molestia, la obligación del servicio militar y el naval.

Sin entrar ahora en detenidas consideraciones acerca de estos servicios, nos limitaremos á proclamar el principio de que deben ser voluntarios siempre que se pueda, porque la coacción sólo como último recurso debe emplearse, tratándose de actos humanos por naturaleza libres; pero caso de hacerse obligatorios, porque así lo exijan la necesidad imperiosa del Estado y la insuficiencia ó defecto de las prestaciones voluntarias, preciso es que la obligación se extienda por igual á todos los ciudadanos que sean aptos para su desempeño.

§ III. **Medios de carácter real ó material.**—Bajo este nombre comprendemos todas las utilidades que pueden recibir de la Naturaleza, la Nación y el Estado, bien sean estas utilidades gratuitas (medios propiamente *naturales*), bien adquiridas anteriormente por el esfuerzo humano (medios *económicos*). Pero lo más importante acerca de los medios de carácter material, es el distinguir claramente los que pertenecen á la Nación y los que corresponden al Estado, pues que unos y otros se confunden por la generalidad de los autores, aun por aquellos que no identifican los conceptos de Estado y Nacionalidad.

1) MEDIOS MATERIALES DE LA NACIÓN; MISIÓN JURÍDICA DEL ESTADO RESPECTO Á ELLOS.—La Nación, dotada de fines propios que cumplir, tiene también medios adecuados para realizarlos, y bajo este supuesto se relaciona, como *persona jurídica*, con los miembros que la forman, necesitando de la acción del Estado para que defina y haga efectivos los derechos que surgen de tales relaciones.

Pertenece en propiedad á la Nación, el *territorio* en que vive, pues es inseparable de su concepto y condición precisa para el cumplimiento de todos los fines que en ella se realizan. Pero el territorio nacional, adquirido por descubrimiento ó conquista, no es masa homogénea, sino variado

espacio que se determina por accidentes geológicos, geográficos y climatológicos; los cuales influyen en la diversidad de aspectos que reviste la propiedad de la Nación. Las aguas de los ríos y la zona marítima, las sustancias minerales y los bosques seculares en tan íntima relación con su clima; revelan la gran variedad de elementos del territorio nacional. Crúzanle caminos y canales, ferrocarriles y telégrafos, y se forma una vasta red de comunicaciones que van á terminar en sus puertos, costas y fronteras, siendo como dice Herbert-Spencer «el sistema nervioso de la Nación». Además tiene ésta, como su más preciada riqueza, el depósito de sus tradiciones y los grandes monumentos de su ciencia y de su arte, conservados en archivos, bibliotecas y museos.

La Nación es propietaria de tales medios, porque son indispensables para satisfacer las necesidades colectivas, ó porque no pueden dividirse, ó porque divididos perderían su utilidad, ó porque no han sido todavía objeto de ocupación individual: pero el aprovechamiento ha de ser *común*, por el carácter colectivo de las necesidades que satisfacen. De donde se infiere que el Estado ha de desempeñar, con relación á la *propiedad nacional*, dos funciones *esencialmente jurídicas:*

1.ª Velar por su conservación contra las usurpaciones individuales; y

2.ª Regular los aprovechamientos comunes, los cuales pueden ser: ya simultáneos (v. gr., en los caminos ó en las aguas del mar litoral), ya sucesivos (v. gr., en los riegos y movimiento hidráulico de artefactos), ya del primer ocupante ó solicitante (v. gr., en ciertas explotaciones mineras).

Consecuencia del *derecho* de la Nación á su propia existencia, y por tanto, de los medios necesarios para cumplir sus fines, es la facultad que tiene el Estado de imponer las contribuciones para la construcción y conservación de caminos, canales, ferrocarriles, telégrafos, etc., por más que no deba entrometerse en su gestión técnica, confiando estos servicios á empresas particulares por medio de subastas, aunque conservando siempre la inspección conveniente para evitar que se defrauden los intereses públicos.

Esta intervención *jurídica* del Estado en la propiedad nacional, tiene lugar igualmente, cuando hace compatible el derecho de la Nación con el de los particulares, regulando las servidumbres públicas ó la expropiación forzosa por causa también de utilidad pública.

Corresponde al Derecho administrativo el desarrollo de todas estas soluciones, que nos limitamos aquí á indicar.

2) MEDIOS MATERIALES DEL ESTADO QUE CONSTITUYEN SU PROPIEDAD PARTICULAR.—El Estado, que como órgano del Derecho mantiene la armonía en las relaciones de las personas jurídicas individuales y sociales, es á su vez *persona jurídica* y como tal tiene la propiedad de los medios necesarios para realizar su propio fin. Bajo este aspecto, puede decirse con razón, que el Estado es un *sér económico;* mas no se confundan, según sucede ordinariamente, las funciones que desempeña respecto al orden económico-social en la producción, el cambio y el consumo, con las que ejerce para la adquisición y administración de sus propios bienes.

Son éstos, muebles, inmuebles ó semovientes, según las necesidades que se hayan de satisfacer, pudiendo también el Estado aparecer como deudor y acreedor en relación con individuos ó corporaciones. Su aprovechamiento es exclusivo, verificándose la adquisición por los modos generales de adquirir, como la ocupación, la herencia, y el contrato.

La *contribución* es la fuente propia de los recursos del Estado. Forma el individuo su propiedad privada por medio del trabajo; pero el Estado necesita de la propiedad *ya formada*, no pudiendo dedicarse á la industria para adquirirla: 1.º, porque se apartaría de su fin; y 2.º, porque la ciencia económica ha demostrado hasta la evidencia, los defectos de toda producción en que no interviene el estímulo del interés personal. Por el impuesto adquiere el Estado los medios económicos ya producidos, sin que cometa injusticia cuando se lo exige al individuo proporcionalmente

á sus haberes, por cuanto éste recibe en cambio los servicios públicos, y tácitamente consiente en contribuir á sus fines desde el momento en que forma parte integrante del mismo. Sólo por excepción puede el Estado ejercer una determinada industria, cuando la actividad particular no sea suficiente para elaborar los productos que necesita (verbi gracia, para el armamento militar), cuya excepción ha de reducirse más cada día, por el mayor y progresivo alcance de la iniciativa privada, que á todas partes procura extender su acción bajo el influjo de las libertades económicas.

CAPÍTULO IV.

Teoría del Poder del Estado.

§ I. **De la actividad del Estado en general; concepto del Poder, de las Funciones y de los Organos del mismo.**—Del estudio de los fines y de los medios del Estado, infiérese lógicamente la afirmación de que el Estado es un sér esencialmente activo. Muéstranse los fines, como *necesidades* por satisfacer; preséntanse los medios, como objetos útiles para satisfacerlas; preciso es pues, que haya una actividad que, aplicando los medios á los fines, satisfaga de hecho las necesidades públicas.

Esta primera idea de la actividad del Estado, da lugar á conceptos subordinados de la mayor importancia en el Derecho público; tales son los que se expresan con las palabras *Poder*, *Funciones* y *Organos* del Estado.

Poder es facultad de obrar, ó sea la actividad misma del sér que obra considerada, no *in actu*, sino *in potentia*, según la distinción establecida por Aristóteles entre estos dos términos y que han seguido las escuelas filosóficas. De consiguiente, *Poder* del Estado, en su más sencilla significación, será «la facultad de obrar que el Estado tiene para el cumplimiento de sus fines».

Mas no basta tener «facultad de obrar», sino que es me-

nester «obrar»; y de aquí las *funciones* del Estado. *Función* en general, es la actividad en movimiento; la posibilidad convirtiéndose en realidad; la potencia transformándose en acto; la facultad, produciendo el hecho. *Función del Estado* será por tanto, «el ejercicio real y efectivo del Poder».

Pero así como el poder exige la función, la función requiere el *órgano*. Esta última palabra (derivada de la griega ὄργανον, útil ó instrumento para ejecutar una cosa), ha sido empleada casi exclusivamente por médicos y naturalistas, sirviendo para designar las partes del cuerpo animado, en cuanto desempeñan funciones especiales de la vida fisiológica. El progreso de las ciencias morales, ha hecho que se reconozca también el fenómeno de la organización en la vida social, y de aquí el empleo, cada vez mayor, de la palabra *órganos*, en este orden de conocimientos. Haciendo aplicación á la Ciencia política, podremos decir, que *Organos del Estado*, son «aquellos de sus miembros (individuos ó corporaciones) que desempeñan funciones especiales de la vida pública».

Como se ve, las palabras Poder, Funciones y Órganos del Estado, aunque íntimamente enlazadas, expresan diversos conceptos dentro de la idea común de actividad del mismo, no siendo lícito por tanto, emplearlas como sinónimas, según se hace ordinariamente en el lenguaje vulgar y aun en el científico. Y dejando para lugar oportuno el estudio de las Funciones y Órganos del Estado, sólo nos ocuparemos ahora en determinar la naturaleza del Poder, como elemento integrante de la idea del Estado y necesario punto de enlace entre la teoría de sus fines y la de sus medios.

§ II. **Elementos del Poder: la autoridad y la fuerza.**—Desenvolviendo el concepto del Poder, anteriormente formulado, muéstranse las ideas de *autoridad* y *fuerza* como elementos integrantes del mismo. Un poder que careciese de *autoridad* y de *fuerza* dejaría de ser *poder*, por la sencilla razón de que sería *impotente* para definir y hacer cumplir el Derecho, que es la misión propia del Estado.

La *autoridad* equivale á la fuerza en el orden moral; es la presión que ejerce sobre nuestro espíritu la verdad, imponiéndose al error, el talento á la ignorancia, la virtud al vicio, la justicia á la injusticia; esta presión no domina á la voluntad con el fatalismo de la materia, sino que por el contrario, busca el convencimiento y procura la espontaneidad en la adhesión. La autoridad es algo que reconocemos como superior, y á que prestamos voluntario y respetuoso acatamiento. Este algo superior, es en el orden jurídico, la santidad de la idea de justicia y la necesidad de una regla de Derecho que sea su expresión en la vida social.

Pero el principio de autoridad no basta por sí solo para que el Estado tenga un *poder* digno de tal nombre. La autoridad en el Estado, ha de ir acompañada de la *fuerza*, y en esto precisamente se diferencia de la autoridad en el orden religioso, científico, artístico ó moral. Mientras que la religión, dice Bluntschli, habla á la fe, la ciencia á la inteligencia, y el arte al sentimiento, la autoridad del Estado va más lejos, pues fuerza á la obediencia; ella consiente en que se la discuta teóricamente, pero no tolera en la práctica resistencias ni rebeliones de cualquier género que sean.

§ III. **Unidad del Poder: la soberanía.**—Si la autoridad y la fuerza son los elementos integrantes del Poder, la soberanía es su atributo.

1) Concepto de la soberanía.—Considerando el poder en su unidad y en la plenitud de sus funciones, surge el concepto de *soberanía* como su atributo esencial y cualidad distintiva.

Empleada esta palabra en la Edad Media para expresar el privilegio de toda persona, tribunal ó consejo que no estuviesen sometidos á superior jurisdicción, ejerciéndola, sin embargo, sobre otros *(suprema potestas, superioritas, superiorum)*, sirve hoy para designar al Poder público antes de manifestarse en la variedad de sus esferas; esto es, como uno y total, como fundamento y fuente de donde se derivan los poderes particulares.

El concepto general científico, de conformidad con el va-

lor gramatical de la palabra, considera como Poder soberano, aquel que no reconoce superior; y no de otra suerte se concibe la potestad del Estado, en la definición y cumplimiento de la regla de Derecho.

La soberanía, dice Kant, ha de ser *irreprensible* en sus leyes, *inapelable* en sus juicios é *irresistible* en sus mandatos. Y en efecto, así lo exige la necesidad del Derecho para el mantenimiento de la armonía entre el individuo y la especie, dentro de la vida social. De nada serviría la regla jurídica y fuera por tanto estéril la misión del Estado, si la ley no se cumpliese en la *práctica*, so pretexto de no conformarse con el criterio individual de lo justo, ó por hallar el individuo torcido el fallo de los tribunales en la apreciación de un hecho, ó por resistir caprichosamente á la fuerza puesta al servicio de la justicia.

Estos caracteres de la soberanía, siéndolo ante todo, según se ve, del Derecho que hace efectivo el Estado, indican claramente que del Derecho recibe la soberanía todo su valor é importancia, no debiéndosela estimar, por tanto, como palabra hueca falta de sentido propio, según suele creerse comunmente.

Por eso dice con acierto Ahrens, que la soberanía del Estado debe considerarse como *la soberanía del Derecho*, ejerciéndose según los principios de razón y de justicia; de donde infiere oportunamente, que fué grave error de los demócratas de los Estados Unidos, el sostener que en los nuevos territorios incorporados, pudiera admitirse la esclavitud por la soberanía del número ¡como si el Derecho fuese indiferente á la soberanía, sirviendo ésta de instrumento á la injusticia!

La soberanía del Estado se manifiesta en las relaciones exteriores de éste, como independencia y autonomía.

2) Sus condiciones esenciales.—Del concepto de la soberanía, infiérense sus condiciones esenciales: la soberanía es, por esencia, *una*, *indivisible*, *intrasmisible*, *imprescriptible* é *inviolable*.

1.° La soberanía es *una*, por cuanto es la expresión del

Poder público, considerado en su unidad y plenitud de sus funciones. Suponiendo, hipotéticamente, que hubiese varias soberanías, tendrían que ser subordinadas ó coordinadas; si lo primero, la soberanía superior sería la verdadera soberanía; si lo segundo, teniendo voluntades opuestas no podrían coexistir juntamente, y para resolver el conflicto, habría de prevalecer la una sobre la otra.

2.° La soberanía es *indivisible;* esta condición es consecuencia de la anterior, porque si la soberanía se dividiese, dejaría de ser una. No se opone á la indivisibilidad de la soberanía, la variedad de sus funciones, como no se opone á la esencia única de las cosas, la diversidad de sus formas ó pluralidad en los modos de obrar. La soberanía que se manifiesta en el ejercicio de los poderes particulares, es siempre en el fondo la misma y única soberanía, la de toda la Nación considerada en su unidad.

3.° La soberanía es *intrasmisible*, porque es el poder del Estado; el poder es la actividad del mismo; y la actividad, es inherente á la existencia de la persona que obra, sea la persona individual ó colectiva.

4.° La soberanía es *imprescriptible*, pues no pudiendo renunciarse por voluntad expresa, mucho menos podrá perderse por la prescripción, que sólo se apoya en motivos de voluntad presunta; y

5.° La soberanía es *inviolable*, porque siendo inherente á la personalidad, de tal modo que no puede trasmitirse ni prescribirse, no puede tampoco ser atacada sin atentar contra la personalidad misma. La inviolabilidad de la soberanía, es la garantía de la majestad del Estado, que es la misma majestad del Derecho.

Dedúcese de todo lo expuesto, que la soberanía es el Poder supremo, uno é indivisible, intrasmisible, imprescriptible é inviolable del Estado.

3) Cuestiones fundamentales acerca de la soberanía.—Determinado el concepto de la soberanía y sus condiciones esenciales, preséntase el debatido problema de su pertenencia. Este problema se divide en tres, á saber;

1.º, origen filosófico del Poder soberano; 2.º, su residencia efectiva, y 3.º, su legitimidad histórica. Para mayor claridad, se ha dado en llamar al Poder, considerado bajo el primero de estos aspectos, *soberanía originaria;* bajo el segundo, *soberanía constituyente;* y bajo el tercero, *soberanía constituída;* pero bien entendido que estas tres denominaciones, aplicadas á la soberanía, no indican que la soberanía sea de tres especies diversas, sino simplemente tres fórmulas para designar los problemas que hemos enunciado, relativos al origen, á la residencia y á la legitimidad histórica del Poder.

4) ORIGEN FILOSÓFICO DEL PODER: SOBERANÍA ORIGINARIA.—Siendo la soberanía el Poder público considerado en su unidad, determinar cuál es el origen filosófico de la soberanía, equivale á resolver cuál es la razón primera y fundamental del Poder del Estado.

Ahora bien; en el Derecho se encuentra la razón que justifica la existencia del Poder, y por tanto, el origen filosófico de la soberanía. En efecto, según queda dicho en otro lugar, no se concibe el derecho como principio de orden en la vida social, si no va acompañado de la coacción, efectiva ó posible; pero la coacción, á su vez, supone autoridad y fuerza en quien haya de ejercerla: la autoridad y la fuerza son elementos esenciales del Poder: y el Poder es el Estado mismo en cuanto tiene la posibilidad de definir y hacer cumplir el Derecho, mediante la coacción; luego, si el Poder se explica por la existencia del Estado, y el Estado existe por y para el Derecho, es evidente que en definitiva el Derecho es la razón del Poder.

Si todavía quiere atribuirse al Poder un origen más elevado, puede decirse, de conformidad con la escuela teológica, que el último fundamento del Poder se halla en Dios, por ser principio y supremo origen de todo lo que existe.

Aceptable es, en este sentido, la máxima de «que no hay potestad que no venga de Dios», *non est potestas nisi á Deo;* máxima de la cual tanto se ha abusado por los partidarios del llamado derecho divino de príncipes y emperadores,

para justificar toda clase de absolutismos. Pero Santo Tomás, con el elevado espíritu de escuela, muy distinto del de partido, hace observar que en esta frase no se habla de *príncipes*, sino de *potestas*, es decir, del Poder en general; y demuestra que Dios es, en efecto, el origen primario del Poder, porque todo poder supone un *sér* que puede, y Dios es el Sér creador de todos los séres; todo poder supone una fuerza, y Dios es la causa de todas las fuerzas, y todo poder supone un fin racional y Dios es el fin último de todos los fines.

Completando esta demostración, añadiremos que en Dios se halla el último fundamento del Poder, por cuanto la idea del Poder se explica por la del Estado; la de Estado por la del Derecho; y Dios es el principio infinito y supremo de la justicia, como lo es también de la verdad, de la bondad y de la belleza.

5) RESIDENCIA EFECTIVA DEL PODER; SOBERANÍA CONSTITUYENTE.—Dos sistemas principalmente, tratan de dar solución en sentido opuesto, al problema de la *soberanía constituyente*, ó sea al de determinar en qué personas reside la facultad de constituir los órganos del Estado: el sistema del derecho divino y el del pacto social.

a) *Sistema del derecho divino.*—Atribuye la residencia efectiva del poder á una persona determinada, que lo ejerce como por delegación directa de Dios. Viene á parar esta doctrina en el absolutismo del poder, y se enlaza filosóficamente con escuelas tan diversas, como la teológico-católica de Bossuet, la teológico-protestante de Stahl y la panteísta de Hegel, siquiera esta última, no concibiendo la existencia de un Dios personal, haga dél príncipe la manifestación unitaria de la Idea absoluta. Pero el ultramontanismo, es quien ha sostenido con más empeño el sistema del derecho divino, pretendiendo deducir de la máxima *Omnis potestas á Deo*, la consecuencia de que los príncipes reciben su poder directamente de Dios ó por el intermedio de los papas, pero sin participación alguna del pueblo. Los grandes teólogos del catolicismo, combaten sin embargo tal doctrina,

sosteniendo que los príncipes y magistrados reciben de Dios su poder *á través de la sociedad.* Santo Tomás, que tan bien demuestra el origen primario de la autoridad civil, dice que no debe confundirse esta cuestión con la de residencia del derecho de soberanía, cuya principal función consiste en la potestad legislativa y que ésta corresponde «á la multitud ó á quien la representa» *(vel totius multitudinis, vel alicujus gerentis vicem)*, añadiendo que para que sea bueno un gobierno, deben tener todos en él «alguna participación» *(ut omnes aliquam partem habeant in principatu)* (1).

b) Sistema del pacto social.—La teoría de J. J. Rousseau, fundada en la hipótesis de haber existido un estado natural, del cual salieron los hombres para vivir en sociedad formándola por un pacto, aparece hoy desechada por la generalidad de los escritores, salvo algunos *positivistas* que la reproducen, tal vez sin darse cuenta de ello. Pero la noción del Estado como mera suma de individuos, el concepto de la soberanía como simple agregado de voluntades, y la idea de que es justo lo que la mayoría quiere y sólo por razón del número, son consecuencias de la doctrina del pacto social, que están como latentes todavía en la opinión, y que el individualismo radical acepta, creyéndose libre, sin embargo, de la influencia de Rousseau á quien combate. Desconocen los que así piensan el carácter orgánico del Estado; hacen del Derecho un producto de la voluntad cuando

(1) «Sin duda alguna la Iglesia católica no censura ni reprueba ninguna forma de gobierno, y las instituciones establecidas por la Iglesia para el bien general, pueden prosperar, ya esté la administración de la cosa pública confiada al poder y á la justicia de uno solo ó de muchos... No quiere ni puede querer jamás la Santa Sede que se lastimen los derechos de la soberanía, cualesquiera que sean los que la ejerzan». Carta de S. S. León XIII al Cardenal Guibert, arzobispo de París, de 22 Octubre de 1880.

«El poder público no proviene sino de Dios, porque sólo Dios es el propio verdadero y supremo Señor de las cosas, al cual todas necesariamente están sujetas y deben obedecer y servir... El derecho de soberanía, por otra parte, en razón de sí propio, no está necesariamente vinculado á tal ó cual forma de gobierno: puédese escoger y tomar legítimamente una ú otra forma política, con tal de que no le falte capacidad de obrar eficazmente el provecho común de todos.» Encíclica de S. S. León XIII del 1.º de Noviembre de 1885.

es superior á ella, y vienen á caer en el absolutismo de *muchos*, igual ó peor que el de uno solo.

c) La soberanía reside en el Estado; no en un hombre solo, ni en la mera pluralidad de individuos que se reunan arbitrariamente para ejercerla, sino en la sociedad constituída, como verdadera *persona jurídica*, para el cumplimiento armónico de sus fines. Y como la idea del Estado se manifiesta actualmente en la nacionalidad, pueden emplearse las palabras *soberanía nacional*, para expresar la *soberanía del Estado;* pero no se confundan con las de *soberanía popular*, que significan el predominio de una determinada clase sobre los demás, y no indican el carácter unitario de la Nación.

6) Legitimidad histórica del Poder: soberanía constituída.—La cuestión de la soberanía constituida, se refiere á la legitimidad con que determinadas personas ejercen *de hecho* el Poder en nombre del Estado. Esta legitimidad existe únicamente, cuando tales personas reconocen el principio de que todos los poderes radican en la Nación, cuya soberanía no puede ser patrimonio de nadie. *La representación* es el sistema general de organización del Estado, como veremos más adelante, y según que ésta sea *expresa* ó *tácita*, así serán la *elección* ó *el consentimiento presunto*, los modos de legitimarse históricamente los poderes constituídos.

§ IV. Variedad del Poder; poderes particulares.—El Poder es esencialmente *uno*, en cuanto corresponde á la unidad de la *persona social* organizada como Estado; pero sus órganos son varios, por ser diversas las funciones que ejerce; y de aquí el llamar *poderes particulares* á tales órganos y funciones, que no son otra cosa que distintos modos de manifestarse la esencia del Poder soberano.

Estos poderes son, desde luego, tres: el legislativo, el ejecutivo y el judicial. El *legislativo*, formula la regla del Derecho en forma de ley ó de código, y está representado por las *cámaras* ó *parlamentos*. El *ejecutivo*, aplica el Derecho

formulado, le desenvuelve en relación con todos los fines de la vida, y le hace cumplir por la coacción, ejerciendo además la tutela y la administración de los intereses nacionales; son sus órganos los *ministerios* y todos los funcionarios y corporaciones de la jerarquía *administrativa*. El *judicial*, relaciona el hecho concreto con una ley preexistente, resolviendo si hay ó no infracción de la misma, para los efectos de restablecer el Derecho perturbado civil ó criminalmente; los *jueces* y *tribunales* son los encargados de cumplir esta función.

Estos poderes deben ser *independientes* dentro de su esfera de acción, pero han de estar también armónicamente unidos, para que sea posible el cumplimiento de los fines del Estado. La necesidad de que éste se halle representado en su unidad y de que siempre haya una institución encargada de mantener la armonía en la acción de los poderes particulares, resolviendo sus conflictos de acuerdo con la opinión pública, es lo que justifica la existencia del llamado *Poder armónico ó regulador* que ejerce el *Jefe de Estado*, y que corresponde al *Rey* en las monarquías, y al *Presidente* en las repúblicas.

La organización y funciones de tales poderes, serán asunto de más detenido estudio en otro lugar, pues que sólo ha sido nuestro objeto en el presente, completar la teoría del Poder del Estado dando una idea de su variedad después de haberlo estudiado en su unidad como soberanía.

PARTE SEGUNDA.

DE LAS RELACIONES DEL ESTADO.

SECCIÓN PRIMERA.

RELACIONES DEL ESTADO CON EL INDIVIDUO.

CAPÍTULO I.

El individuo y el Estado.

SUMARIO.—I. Razón del plan.
II. Relación jurídica entre el individuo y el Estado. 1. El hombre como sér político. 2. La nacionalidad y la ciudadanía.
III. Deberes del hombre respecto al Estado.
IV. Derechos del hombre respecto al Estado. 1. Su división en individuales, políticos y mixtos. 2. Examen de los caracteres que se presentan como distintivos entre los derechos individuales y los políticos.

§ I. **Razón del plan.**—Justificase la colocación de esta parte, teniendo en cuenta que sirve de complemento á la anterior, pues siempre lo es del estudio de la *naturaleza* de un objeto el de sus *relaciones*, y que ha de preceder á la siguiente, como quiera que la organización política descansa en el principio de representación, y debiendo de ser ésta *individual* y *social*, supone necesariamente el conocimiento previo de las relaciones del Estado con el individuo y con la sociedad. Comenzaremos por las concernientes al individuo, que es la unidad indivisa de toda organización social.

§ II. **Relación jurídica entre el individuo y el Estado.**—No se relacionan únicamente los individuos con el Estado á través de la familia, del municipio ó provincia á que pertenecen, sino que mantienen con él una *relación directa*, que engendra derechos y obligaciones.

1) EL HOMBRE COMO SÉR POLÍTICO. — Dijo ya Aristóteles que «el hombre es un *sér naturalmente sociable*, y que el que vive fuera de la sociedad por organización y no por efecto del azar, es un sér degradado ó un sér superior á la especie humana». Y como la sociedad no puede existir sin el Derecho y el Derecho supone la existencia del Estado, el hombre es también por naturaleza un *sér político*, además de sociable.

Mas no se entienda, como creyeron los griegos y romanos, que la cualidad de miembro de un Estado, absorbe en el hombre sus otras cualidades; el cristianismo enseñó con su elevada moral, que el individuo es meramente hombre antes de ser ciudadano, y la moderna Sociología, distinguiendo las ideas de Sociedad y de Estado, revela que hay en el sér sociable otros aspectos que considerar además de su cualidad de sér político, siquiera se estime ésta, bajo el punto de vista social, como la más importante.

Grande es la influencia de la cultura y moralidad de los individuos en la vida del Estado, porque la eficacia del Poder depende de las condiciones personales de quienes lo ejercen, y el fin jurídico de la colectividad se realiza tanto mejor, cuanto más claro y arraigado está en las conciencias el sentimiento individual de lo justo.

La relación entre el individuo y el Estado, jurídicamente considerada, es doble. Aparece unas veces el individuo como *fin* de la actividad del Estado, y muéstrase otras sirviendo de *medio* con sus actos, para que los fines de éste se cumplan: bajo el primer aspecto, tiene el individuo *derechos;* bajo el segundo, *deberes* ú *obligaciones*.

2) LA NACIONALIDAD Y LA CIUDADANÍA. — Estas palabras aplicadas á un individuo, indican que pertenece á un Estado determinado. El uso las hace sinónimas; pero si quisiéramos marcar diferencia entre ellas, podríamos decir: que la *nacionalidad* expresa en general la cualidad de pertenecer á una Nación, y la *ciudadanía* la de ser miembro activo del Estado para el efecto de tomar parte en sus funciones; así, el hijo de España tendrá nacionalidad española

desde su nacimiento, pero no será propiamente ciudadano, hasta la edad en que pueda ejercer el sufragio ó desempeñar cargos públicos.

La nacionalidad como vínculo jurídico entre el individuo y el Estado, es un hecho de voluntad, expresa ó tácitamente manifestada. Establecen las leyes cuáles son los modos de adquirirla y de perderla, formulando presunciones de consentimiento tácito (v. gr., la continuidad en el territorio donde se nace y el seguir la mujer la condición del marido), ú otorgando esta cualidad con solo reclamarla (como al hijo de madre española nacido fuera de España), ó exigiendo ya mayores pruebas de voluntad (como en la naturalización de los extranjeros) porque al mismo tiempo se renuncia otra nacionalidad anterior.

Pero desde el momento en que el individuo entra á formar parte voluntariamente del Estado nacional, se compromete á cumplir sus leyes y contribuir al levantamiento de sus cargas, y como no sería justo hacerle responsable de la mala gestión de los negocios públicos, no habiéndole dado participación en ella, por eso la *ciudadanía* es inherente como derecho á la *nacionalidad*, sin perjuicio de exigir las condiciones de inteligencia y de moralidad que sean necesarias para el desempeño de los cargos políticos y administrativos, según su naturaleza respectiva.

§ III. **Deberes del hombre respecto al Estado.** — Estos deberes pueden clasificarse en *morales* y *jurídicos*, según que su cumplimiento pende únicamente de la voluntad, ó cabe que se haga efectivo por la coacción. Fúndanse unos y otros en la necesidad que de ellos tiene el Estado para la consecución de sus fines.

Los deberes *morales* son: *el amor á la patria*, como móvil que debe inspirar todos nuestros actos de carácter público; y la obligación de *auxiliar* en sus necesidades de un modo más especial á nuestros conciudadanos que á los demás hombres, por ser más íntimos los vínculos de parentesco que con ellos nos unen. La indiferencia y el egoísmo, son los vicios que se contraponen á tales virtudes.

Los *deberes jurídicos* son de dos clases: unos de *sumisión al poder constituído*, que se sintetizan en el principio de *respeto á la ley y á la autoridad*, y otros de *cooperación* á los fines del Estado. Estos últimos pueden consistir en prestaciones *reales* (como la contribución, los alojamientos y bagajes), y en servicios *personales* (como el servicio militar).

Fijándonos en los deberes jurídicos de carácter personal, hemos de decir que pueden referirse á todas las funciones públicas; en la legislativa, existe el *deber del sufragio;* en la ejecutiva, el deber de auxiliar á la administración y desempeñar *cargos municipales y provinciales;* y en la judicial, el de ayudar á la justicia y de formar parte del *jurado.* La razón de ser de tales deberes, se deduce de que se refieren á medios que son indispensables para el desempeño de estas funciones, á lo cual se agrega el motivo de conveniencia que exige el concurso de *todos* los ciudadanos, para evitar la imposición de minorías audaces ó turbulentas.

§ IV. **Derechos del hombre respecto al Estado.**

1) SU DIVISIÓN EN INDIVIDUALES, POLÍTICOS Y MIXTOS. —Desechando la división de Rossi en derechos *privados, públicos* y *políticos*, así como la de Foucart en *políticos* y *naturales*, porque son términos que no se contraponen racionalmente, seguimos la opinión corriente de los tratadistas, dividiendo los derechos del hombre respecto al Estado, en derechos individuales, políticos y mixtos. Son derechos *individuales*, aquellos que corresponden al sér humano como persona jurídica, sin distinción alguna de sexo, edad, estado ó nacionalidad. Son derechos *políticos*, aquellos que pertenecen al hombre como ciudadano, y por tanto como miembro activo del Estado. Y son derechos de carácter *mixto*, aquellos que pueden ser *individuales* ó *políticos*, según se apliquen á un fin individual ó á un fin político.

Los *derechos individuales* son propiamente *civiles*, pues que se refieren á la relación de individuo á individuo, y la misión del Estado respecto á ellos, consiste únicamente en

reconocerlos y velar por su cumplimiento, ora contra las agresiones de los particulares, ora contra los atentados de sus mismas autoridades y funcionarios; tales son, el derecho de la personalidad (con sus derivados el de seguridad personal y el de inviolabilidad del domicilio), el derecho de libertad (en sus diversas manifestaciones, como libertad de conciencia, de trabajo y de comunicación), y el derecho de propiedad.

Los *derechos políticos* se apoyan en la naturaleza del hombre como sér político, y entran por completo en la esfera de nuestra ciencia; son principalmente el derecho á la obtención de los cargos públicos, y el de sufragio activo y pasivo.

Los *derechos mixtos*, según que sean individuales ó políticos, participan de los caracteres de unos ó de otros, designándose con tal nombre: el derecho de emisión y publicación del pensamiento, el derecho de petición y los de reunión y asociación.

2) EXAMEN DE LOS CARACTERES QUE SE PRESENTAN COMO DISTINTIVOS ENTRE LOS DERECHOS INDIVIDUALES Y LOS POLÍTICOS.—Es muy frecuente la afirmación de que los derechos *individuales* son *naturales, ilegislables, absolutos, ilimitables, inalienables* é *imprescriptibles*, diferenciándolos de los *políticos* en que éstos no reunen tales caracteres.

Procede generalmente esta afirmación, de no haber precisado bastante el análisis y pagar harto tributo á la doctrina del pacto social.

Considerando el Derecho como producto de la voluntad, según esta teoría, no pudo menos de reconocer el individualismo abstracto, que se dejaban á merced de la arbitrariedad los más sagrados atributos de la persona humana; y por esto exceptuó del principio general el derecho de libertad y sus derivados, declarándolos *derechos naturales;* mas continuando en la creencia de que la voluntad es el origen del Estado, no dió el nombre de naturales á los derechos políticos. Y sin embargo, unos y otros son naturales, por-

que tan natural es en el hombre su carácter individual, como su cualidad de sér político.

Consecuencia de haber creído que los derechos políticos no son naturales, ha sido también el diferenciarlos de los individuales, llamando á éstos *ilegislables*. Pero, ¿qué se entiende por esta palabra? ¿Significase por ella, que los derechos individuales existen antes de que el legislador los declare y son superiores á su voluntad, no pudiendo por tanto contrariarlos? Pues lo mismo acontece con los derechos políticos. ¿Se quiere expresar que no pueden ser objeto de legislación positiva? Pues esto es tan absurdo para unos como para otros, consistiendo precisamente la principal garantía del ciudadano en que se formulen clara y concretamente en la ley.

Dícese que los derechos individuales son *absolutos* y los políticos *relativos*, porque se supone independientes á los primeros de toda circunstancia histórica, y dependientes á los segundos de las condiciones particulares de cada Estado. Pero lo mismo los derechos políticos que los civiles, son *absolutos* considerados en los que tienen de esenciales y permanentes, y *relativos* cuando se examinan como legislación positiva, según se manifiestan en tal ó cual pueblo.

Añádese que los derechos individuales son *ilimitables* y los políticos no. Pero sepamos qué se entiende aquí por límite. ¿Se afirma que los derechos individuales no pueden ser objeto de una limitación arbitraria? Pues otro tanto sucede con los derechos políticos. ¿Se niega la existencia de un límite marcado por la propia naturaleza del Derecho y determinado por la razón? Pues tan absurdo es para los derechos políticos como para los individuales, porque en éstos la libertad de un individuo está limitada por la de los demás, y si en aquéllos aparece la limitación del poder público, es en cuanto éste se propone hacer compatible el fin de cada uno con el de todos.

Finalmente, tampoco es nota diferencial el ser *inalienables* é *imprescriptibles*, porque sólo pueden renunciarse ó

perderse las condiciones sobre que versan los derechos (una cosa, un servicio), pero no los derechos mismos como atributos inherentes á la personalidad (la libertad, la facultad de ser propietario); y tan irrenunciables é imprescriptibles como puedan ser los derechos civiles, son bajo este aspecto el derecho de sufragio y el de la obtención de cargos públicos, los cuales emanan de la soberanía, que reviste también los expresados caracteres.

Concluyamos diciendo que la verdadera distinción entre los derechos individuales y los derechos políticos, consiste sencillamente en que los unos se refieren al hombre como individuo, y los otros al hombre como ciudadano, pero con los caracteres comunes que se derivan de la esencia de todo derecho.

CAPÍTULO II.

De los derechos individuales.

SUMARIO.—I. Declaración de los derechos individuales.
II. Del derecho de la personalidad. 1. Seguridad personal. 2. Inviolabilidad del domicilio.
III. Del derecho de libertad. 1. Libertad de conciencia. 2. Libertad del trabajo. 3. Libertad de comunicación.
IV. Del derecho de propiedad.

§ I. **Declaración de los derechos individuales.**— Son los derechos individuales inherentes á la personalidad humana sin distinción de edad, sexo ni condición social ó política, por lo cual tienen un origen tan antiguo como el mismo hombre. Pero su reconocimiento expreso se debe al Cristianismo, que al proclamar como sagrados los principios de *libertad, igualdad* y *fraternidad*, estableció la base moral sobre que había de fundarse su declaración jurídica. Inglaterra los formula por primera vez de un modo solemne en el «bill of rigts» de 1689; el Congreso de los Estados Unidos los reconoce como superiores á la voluntad de los gobiernos en 1776, y Francia los consigna al frente de sus constituciones de 1791, 1793 y 1795, cuyo ejemplo siguen en el presente siglo todos los países que aceptan el sistema constitucional.

Pero siendo los derechos individuales objeto de la legislación civil, como quiera que ésta trata del individuo considerado en sí mismo y en sus relaciones con otros individuos, parece que su declaración debiera ser asunto más bien de los códigos civiles que de los políticos, como ha hecho Portugal. Así es, en efecto; pero esto se explica porque habiéndolos desconocido los gobiernos absolutos, era natural que los pueblos al conquistar su libertad política, procurasen

asegurar su eficacia insertándolos en las constituciones juntamente con otros derechos. Téngase además en cuenta, que á pesar de que se escriban los derechos individuales en los códigos civiles, siempre habrá de contener una constitución *las garantías políticas* que protejan al ciudadano contra las arbitrariedades del poder público. De todos modos, lo que importa estudiar en el Derecho político, es la manera de hacer compatible el ejercicio de las libertades individuales con los fines y deberes del Estado.

§ II. **Del derecho de la personalidad.**—Comprende principalmente, bajo el punto de vista en que aquí se estudia: 1.°, el reconocimiento de la personalidad; 2.°, la seguridad personal, y 3.°, la inviolabilidad del domicilio. Nada diremos del primero de estos derechos, porque ha sido ya objeto de nuestra atención al tratar de los fines jurídicos del Estado, y vamos á ocuparnos de los dos restantes por ser los que más interesan, considerados como garantías políticas.

1) SEGURIDAD PERSONAL.—Es el *hecho* que resulta de la persuasión de que nadie perturbará nuestra existencia mientras no traspasemos el límite de nuestro derecho; persuasión que llevando la tranquilidad al ánimo, permite que nos dediquemos al cumplimiento de nuestro fin particular, sin temor de que se atente contra nuestra persona, privándonos de la libertad injustamente.

La facultad de exigir la prestación de las condiciones necesarias para que este *hecho* se produzca, constituye el *derecho* llamado de *seguridad personal*, que se manifiesta de dos modos diferentes: 1.°, como derecho en el individuo á exigir del Estado que le proteja contra los atentados de que pueda ser objeto, y 2.°, como derecho á que se circunscriba la esfera de acción de las autoridades, para impedir toda arbitrariedad en el ejercicio de sus funciones.

La dificultad se halla en armonizar prácticamente estas dos manifestaciones del derecho de seguridad personal, pues la tranquilidad desaparece tanto por molestar sin justa causa al inocente, cuanto por carecer el Poder público

de medios para perseguir al criminal, quedando impunes los delitos.

Ahora bien, bajo tres aspectos cabe considerar al individuo en relación con el Estado, para el efecto de hacer conciliable la seguridad del inocente con la imposición de la pena al criminal: como *detenido*, como *preso* y como *procesado*.

Comenzando por este último aspecto, que explica en parte los demás, diremos que llámase *procesado* al individuo que está sujeto á una causa criminal por presumirse que ha contribuído de algún modo á la comisión de un delito, sea éste consumado, frustrado ó tentativa. Unicamente los jueces y tribunales pueden *procesar*, porque sólo á ellos corresponde administrar justicia, y aunque no sean infalibles en sus fallos, el individuo se considera seguro con el derecho á no ser procesado, sino por la autoridad judicial competente, pues para eso la exige la ley determinadas condiciones de sabiduría é imparcialidad.

La *prisión* es la privación de la libertad, como medida preventiva dictada en el proceso para asegurar la acción de la justicia, evitando la fuga del culpable. Y como los procesos sólo pueden sustanciarse ante juez competente, nadie podrá ser *preso* sino por mandamiento que dicte este juez. La prisión no tiene carácter de pena, pero deben las autoridades judiciales proceder con sumo cuidado al decretarla, porque causan grandes vejaciones al ciudadano, comprometiendo á veces su fortuna, su reputación, su salud y hasta su vida, males que no se satisfacen luego con una simple absolución en el proceso; un buen sistema carcelario podrá atenuar estos males.

La *detención* es el hecho de apoderarse la autoridad gubernativa de una persona por razón de delito ó falta. Procede, desde luego, tratándose de individuos que se encuentran en los siguientes casos: 1.°, de presos ó condenados que se fuguen de la custodia á que están sometidos; 2.°, de sentenciados ó sujetos á mandamiento de prisión que no comparezcan ante la justicia; 3.°, de reos sorprendidos en

flagrante delito, y 4.°, de personas de quienes se presume fundadamente que preparan la ejecución de un delito, bien contra la seguridad individual, bien contra el orden público.

No suscitan dificultad alguna los tres primeros casos, bajo el punto de vista de los derechos individuales; cualquier ciudadano puede verificar la captura, siempre que entregue inmediatamente el reo ó preso á la autoridad que le persigue; y claro es que mejor podrá hacerla el Poder ejecutivo, desempeñando su función coactiva, con tal de que entregue el detenido al juez competente en un plazo tan brevísimo, que no debe pasar de un día.

Mas á propósito del cuarto caso, suele alegarse en contra el temor de que esta atribución de la autoridad gubernativa, degenere en arbitrariedad. Así puede suceder, en efecto; pero es también evidente, que si no se otorga tal atribución, se eludirá muchas veces la acción de la justicia. Téngase muy en cuenta que los Códigos penales castigan, no sólo el delito consumado, sino también el *frustrado* y la *tentativa*, y que, por tanto, no es menester aguardar á que el puñal se hunda en el corazón de la víctima para detener al asesino, ni el Poder público debe esperar á que se lancen á la calle los revoltosos, para reprimir la conspiración ó el motín; bastará que se conozcan *los hechos preparatorios del delito*, para que la autoridad pueda y deba intervenir, deteniendo á los culpables. Los tribunales de justicia decidirán, casi inmediatamente, si procede ó no convertir la detención en prisión; si el individuo es inocente, poco será el perjuicio que haya podido sufrir en veinticuatro horas; pero si es culpable, el Poder ejecutivo habrá cumplido el primero de sus deberes, que es el mantenimiento del orden jurídico.

Dedúcese de lo expuesto, que la más firme garantía de la seguridad personal, se encuentra en el principio de la división de los poderes públicos, y en la obligación de mantenerse cada autoridad en el límite de sus atribuciones. El ciudadano puede estar tranquilo de que no sufrirá vejación

alguna, mientras no perturbe la ley; si la perturba, podrá ser *detenido* por las autoridades gubernativas, pero solamente *procesado* y *preso* por las judiciales. De esta suerte, se hace compatible la tranquilidad individual con la social, apoyándose una y otra en la acción combinada de la Administración y de la Justicia.

2) INVIOLABILIDAD DEL DOMICILIO.—Es el domicilio la *casa* que el hombre habita, pudiendo considerarse como una extensión de su personalidad en el espacio; en ella debe reinar el individuo como reina en la intimidad de su alma, sin otra ley que la moral, sin otro juez que su conciencia; por eso la *inviolabilidad del domicilio*, jurídicamente considerada, es una manifestación del derecho de autonomía y la mejor garantía de la seguridad personal.

Los abusos que, en nombre de la razón de Estado, se han cometido por las mismas autoridades encargadas de mantener el orden, perturbando la tranquilidad de las familias con infundadas visitas y registros vejatorios, explican la razón de haberse consignado el principio general de que *nadie podrá penetrar en el domicilio de una persona sin su consentimiento, tácita ó expresamente manifestado*. Se entiende que es tácito el consentimiento, en los casos urgentes de agresión ilegítima ó de incendio, inundación ú otro peligro de análoga naturaleza.

La inviolabilidad del domicilio tiene, sin embargo, por límite el delito, porque la santidad del hogar desaparece cuando éste se convierte en albergue del delincuente y en foco de perturbación del orden público; de otra suerte, los sagrados derechos del ciudadano servirían de medio al criminal para burlar la acción de la justicia.

La competencia de los jueces y tribunales en el conocimiento de los delitos, justifica que puedan decretar la entrada en el domicilio y el registro de los papeles ó efectos que existan en el mismo; pero la garantía del individuo exige que el auto sea motivado, previa sumaria información del hecho. Algunas Constituciones, inspirándose en la francesa del año VIII, han prohibido totalmente la entrada en

el domicilio durante la noche; pero circunstancias hay que no permiten la dilación, sin grave riesgo para el orden público, como por ejemplo, si se tratara de sorprender un depósito de armas para una revolución que fuese á estallar al amanecer; y ciertamente, si se confía bastante en la prudencia de un juez para autorizarle que ordene el allanamiento de morada durante el día, no hay por qué negarle á título de la mayor alarma, las atribuciones necesarias para que haga «una habilitación de hora en razón de urgencia», durante la noche.

La autoridad gubernativa no tiene la facultad de *decretar* la entrada y registro del domicilio, que es consecuencia de una jurisdicción de que carece; pero puede *ejecutar* las medidas que sean conducentes á este objeto, sirviendo de auxiliar á la judicial. Cuando un delincuente hallado infraganti, y perseguido por la autoridad ó sus agentes se refugiare en su domicilio, podrán éstos penetrar en él para su captura. Así se reconoce en algunas Constituciones, partiendo del supuesto de la evidencia del delito y de que el allanamiento sólo es para el acto de la aprehensión, á que ha de seguir la entrega del detenido á los tribunales. Y creemos que con igual ó mayor motivo, podría generalizarse este precepto á los casos que mencionábamos al hablar de la seguridad personal, á saber: cuando se trate de presos ó condenados que se fuguen de la custodia á que están sometidos y de sentenciados ó sujetos á mandamiento de prisión que no comparezcan ante la justicia.

El registro de papeles y efectos ha de decretarse de un modo especial, designándose los que hayan de ser objeto del mismo, para evitar el descubrimiento de secretos que en nada se relacionan con la causa. La generalidad de los códigos políticos convienen en exigir, que el registro se verifique siempre á presencia del interesado ó de un individuo de su familia, y en su defecto, de dos testigos vecinos del mismo pueblo, evitándose así cualquiera sustracción ó abuso de autoridad en la práctica de esta operación tan grave y delicada.

Finalmente, hemos de consignar el derecho que tiene el dueño para que se le exhiba la orden que dispone el reconocimiento de su casa, así como la obligación que pesa sobre las autoridades, de verificar este acto con la mayor prudencia y cortesía, y de levantar acta de las protestas ó declaraciones que formulen los interesados.

§ III. **Del derecho de libertad.**—Este derecho es consecuencia del reconocimiento jurídico de la personalidad, puesto que si la persona existe dotada de fines propios, ha de tener la facultad de regirse libremente por sí misma para cumplirlos. Y como quiera que ya hemos demostrado el deber que tiene el Estado de proteger la libertad de los ciudadanos, al tratar del *derecho de autonomía*, sólo nos fijaremos ahora en sus principales manifestaciones bajo el punto de vista de la constitución política, que son: la libertad de conciencia, la libertad del trabajo y la libertad de comunicación.

1) Libertad de conciencia.—Es la facultad jurídica que tiene el hombre de profesar las ideas que su razón le dicte, así como de manifestarlas públicamente, en tanto no se opongan á la Moral y al Derecho. La libertad de conciencia puede ser científica ó religiosa, según que tales ideas se refieran á la ciencia ó á la religión.

Respecto á la *libertad científica*, sea suficiente considerar, que el Estado carece de criterio para decidir de parte de quién está la razón ó el error en asuntos que son objeto de ciencia; de lo contrario, el criterio de la verdad sería siempre la opinión de los gobernantes, y los sistemas filosóficos irían turnando en el Poder con la misma instabilidad con que lo ocupan las personas y los partidos. Con acierto ha dicho el Sr. Cánovas del Castillo, que «la libertad exige que la razón especulativa sea independiente, aunque yerre, así como el progreso reclama que jamás traspasen los hechos el límite erigido por los postulados de la razón práctica». Y es que los errores sostenidos por la ciencia se corrigen por la ciencia misma, mientras que cuando el Estado los sanciona, no hay medio de rectificarlos pacíficamente, se paraliza la obra del progreso y se condena la razón á inevitable decaimiento.

La libertad *religiosa*, jurídicamente considerada, se apoya á la vez en la naturaleza de la religión y del Derecho.

Fúndase en la naturaleza de la religión, porque ésta es creencia y sentimiento, y la fuerza ó la privación de ciertos bienes, son medios ineficaces para hacernos creer ó sentir algo que no brota espontánea ó reflexivamente de nuestro corazón ó de nuestra inteligencia. «Querer violentar el pensamiento, ha dicho Coornhert, es como querer matar el alma con la espada ó con el fuego; para combatir la mentira, no hay otra arma que la verdad; para destruir la herejía, no hay más que un medio lícito y posible, oponer la luz del Evangelio (1)». Pero el espíritu de manifestación y proselitismo es inseparable de la creencia, por ser natural en el hombre querer asociar á sus semejantes en la obra de salvación eterna, y por eso la libertad religiosa sólo es completa cuando se manifiesta en la triple esfera de la *fe*, el *culto* y la *propaganda* oral ó escrita.

El reconocimiento de esta libertad por el Estado, es una exigencia de su fin jurídico, pues que la misión del Derecho consiste en hacer compatible el fin individual con el social, dejando á cada uno la responsabilidad de sus actos en cuanto siga ó tuerza el camino de su bien particular como individuo. «Cuando los hombres, dijo Washington, cumplen exactamente sus deberes civiles, hacen cuanto el Estado tiene derecho á exigir y esperar de ellos: sólo ante Dios son responsables de la religión que profesan y del culto que prefieren».

Pero tanto la libertad religiosa como la científica, tienen por límite el mismo Derecho, pudiendo y debiendo el Estado castigar á todos aquellos que se valen de ellas como

(1) «Otra cosa también precave con grande empeño la Iglesia, y es que nadie sea obligado *contra su voluntad* á abrazar la fe, como quiera que, según enseña sabiamente San Agustín, el hombre no puede creer sino *queriendo*». Encíclica de S. S. León XIII, de 1.º de Noviembre de 1885.

medios para injuriar ó molestar á los demás, ofender la moralidad pública ó perturbar el orden con excitaciones ó apologías de hechos criminales.

La libertad religiosa ha sido, sin embargo, combatida en nombre del catolicismo, sin verdadera razón *jurídica* que esta oposición explique. Bajo el punto de vista religioso, cierto es que el católico carece de libertad para modificar á su antojo el dogma, y creer que con cualquiera religión puede salvarse; pero nada tiene que ver con esto la libertad religiosa considerada *como derecho*, pues que sólo se refiere á la facultad de impedir que se pongan trabas por el Estado á la religión que profesa la conciencia, sea verdadera ó falsa.

Se dirá: es que la religión católica es la única verdadera. No debe negarlo el Estado; pero sí afirmar que su misión no consiste en hacer creyentes, sino en dar á cada uno su derecho, careciendo de competencia para ser órgano de la verdad religiosa.

Suele añadirse por vía de réplica, que el Estado puede tomar como criterio para establecer la unidad religiosa, la que sea creencia del mayor número de sus habitantes; mas esta razón que favorecerá al catolicismo en los países donde se halle en mayoría, será sumamente perjudicial en donde no lo esté, como por ejemplo, en Inglaterra, Alemania, Rusia, Turquía ó Estados Unidos; y tanto conviene tener en cuenta las circunstancias de lugar y de tiempo para apreciar debidamente la oposición que se hace á la libertad religiosa en nombre del catolicismo, que sólo *á título de un derecho*, es como los católicos de los citados países han podido abrirse paso contra la intolerancia de las iglesias protestantes, cismáticas ó infieles. Verdad es que los primeros cristianos la defendían también como *derecho*, cuando el Estado romano les impedía su culto en nombre del paganismo, que era la religión de la mayoría; y por eso decía Lactancio «que nada hay tan voluntario como la religión», y combatía Tertuliano, que «no se permitiese al hombre rendir culto al Dios de su conciencia, y se le obligase á prestarlo al que ella rechazaba».

2) LIBERTAD DEL TRABAJO.—Es el trabajo la aplicación voluntaria y reflexiva de nuestras facultades, para el cumplimiento de un fin racional de nuestra existencia. Y como la voluntad es libre por naturaleza, y la reflexión en tanto vale en cuanto dueño es el sujeto de poder practicar sus consejos, de aquí el que la libertad sea condición esencial del trabajo, el cual sólo á título de libre es humano, y por ello se diferencia del movimiento automático de la máquina, del animal ó del esclavo.

Compete á la Economía demostrar las ventajas de la libertad del trabajo, determinándolo como la primera y fundamental de las leyes que rigen la actividad en el fenómeno de la producción económica; y asunto de la Ciencia jurídica en general, es constituirla como derecho, por ser una especie de nuestra libertad de acción, consecuencia de la propiedad que tenemos sobre nuestras facultades. Incumbe sólo al Derecho político, establecerla como garantía del individuo contra las negaciones de que ha sido objeto; y en este sentido puede definirse diciendo, que «es el derecho á exigir del Estado, el reconocimiento de la libertad individual en la elección y ejercicio de una profesión ó industria».

Manifestación de la libertad del trabajo es la *libertad de enseñanza*, debiendo proclamarse el principio de que cualquiera podrá fundar y mantener establecimientos de instrucción ó educación, salva la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad. Compatible con la más amplia libertad de enseñanza, es la *enseñanza oficial* que el Estado debe organizar y reglamentar según las exigencias del objeto técnico que se propone, desempeñando con respecto á ella una de las funciones que hemos llamado de carácter tutelar ó progresivo.

3) LIBERTAD DE COMUNICACIÓN.—Es consecuencia de la naturaleza social del hombre y condición indispensable para toda clase de relaciones en la vida colectiva: la amistad, el cambio, la enseñanza, la beneficencia, el comercio, la reunión y la asociación en sus múltiples manifestaciones, suponen necesariamente el reconocimiento de esta libertad.

La incomunicación sólo puede tener lugar por razones de higiene ó por causa de delito, cuando la facultad de comunicarse libremente se emplea como medio para perturbar el derecho de los particulares ó del Estado.

Las constituciones garantizan la libertad de comunicación, declarando en general el doble principio de que nadie podrá ser obligado á mudar de residencia, ni por el contrario impedido de trasladarse á cualquier punto del territorio nacional ó del extranjero, sino en virtud de mandamiento judicial. Razones de seguridad, como por ejemplo, en caso de guerra ó de perturbación del orden público, exigen á veces limitar el ejercicio de esta libertad, como veremos al tratar de la suspensión de las garantías constitucionales.

Medio necesario para comunicarse los hombres es la *correspondencia*, y por eso en la libertad de comunicación se funda que sea *inviolable*, no pudiendo detenerse ni abrirse, sino por auto motivado del juez competente. La correspondencia no es otra cosa que una conservación escrita, y si nos consideramos con derecho para hablar reservadamente con quien nos plazca, claro es que mucho mayor habremos de tenerlo para impedir que se conozcan nuestros secretos, cuando expresamente manifestamos la voluntad de que nadie se entere, cerrando el sobre que los contiene. A esta razón se agrega, la de que mal correspondería el gobierno á la confianza que el público le dispensa entregando las cartas á la buena fe de los funcionarios encargados de este servicio, si fuese él mismo quien las detuviera ó abriese infringiendo *el derecho al secreto* que supone la inviolabilidad de la correspondencia. Muy distinto es el caso en que se emplee el correo como medio para delinquir contra las personas ó contra el orden público, pues entonces los jueces ó tribunales á quienes compete el conocimiento de los delitos obrarán legítimamente deteniendo y abriendo las cartas, aunque con la obligación de motivar el auto en que lo decreten, por ser esto una consecuencia de la jurisdicción que ejercen.

Apoyándose fundamentalmente en los mismos princi-

pios, la inviolabilidad de *la comunicación telegráfica* no puede recibir la misma extensión que la de la correspondencia epistolar; tiene ésta materialmente una reserva de que aquélla carece, pues si nadie puede enterarse del contenido de una carta como no sea rompiendo el sobre, preciso es que se enteren del telegrama los encargados de trasmitirlo; y en verdad, que siendo funcionarios públicos las personas que actualmente desempeñan el servicio telegráfico, el Estado, á quien representan, no puede hacerse cómplice de una revolución que por telégrafo se trame, ni consentir tampoco que los telegramas lleven el sello de la inmoralidad, conteniendo palabras que ofendan al decoro y sanas costumbres. No creemos, pues, que se atente contra los derechos individuales, concediendo al jefe del telégrafo la facultad de rechazar los telegramas que sean contrarios á la moral ó al orden público, sin perjuicio de exigirse la responsabilidad consiguiente á todo hecho punible, si hubiera méritos bastantes para ello.

§ IV. **Del derecho de propiedad.**—Corresponde á la legislación civil definir y formular el derecho de propiedad, habiendo de limitarse únicamente las constituciones á establecer aquellos preceptos que le garanticen contra la arbitrariedad del Poder público. El cumplimiento de los fines del Estado, exige á veces la limitación de la propiedad individual en favor del mismo; pero esta limitación ha de fundarse en los principios generales del Derecho, que tienden á hacer compatibles los fines del individuo con los de la sociedad, sin que los unos absorban á los otros. La constitución política debe consignar la garantía de que el ciudadano no estará obligado á pagar contribución que no se haya impuesto legalmente, ni podrá ser privado del dominio ó posesión de sus bienes sino por sentencia judicial, ni tampoco expropiado de ellos por causa de utilidad pública, sino concurriendo ciertos requisitos por cuya observancia deben velar los tribunales.

CAPÍTULO III.

De los derechos políticos.

SUMARIO.—I. Derecho á la obtención de los cargos públicos.
II. Derecho electoral; su concepto.
III. Naturaleza jurídico-política del sufragio.
IV. Examen de las condiciones de capacidad para su ejercicio.
1. La nacionalidad. 2. La edad. 3. El sexo. 4. Propiedad, renta, contribución, censo. 5. La instrucción.

§ I. **Derecho á la obtención de los cargos públicos.**—Este derecho se funda en la igual consideración que deben tener como miembros del Estado, todos los individuos que á él pertenecen.

La diferencia de religión no puede ser obstáculo para el ejercicio de tal derecho, porque, según veremos después, el Estado es independiente de la Iglesia en todo cuanto se refiere á su propia organización y funciones. De sostenerse lo contrario, como hacen algunos en nombre del catolicismo, preciso sería justificar entonces las leyes que han excluído durante mucho tiempo á los católicos de los cargos públicos en los países protestantes, como Inglaterra, Rusia, Holanda, Suecia y Noruega.

Pero si todo ciudadano, sólo por serlo, tiene derecho á la obtención de estos cargos, únicamente deben desempeñarlos aquellos que reunan las condiciones de capacidad que exija la *naturaleza* de cada uno.

§ II. **Derecho electoral.**—Es el derecho que tienen los ciudadanos de designar expresamente las personas que han de representar al Estado en el ejercicio de sus funciones.

El principio en que se funda es el mismo que el de la representación pública. *Persona social* el Estado, y por tanto, entidad abstracta que nuestra razón concibe, pero que no se manifiesta con realidad física, necesita concretarse y determinarse por medio de *personas individuales* que le sirvan de órganos para la realización de sus fines. Estos individuos consagrados de un modo especial al servicio de las funciones públicas, representan al Estado en cuanto le personifican físicamente con su propia personalidad, constituyendo lo que usualmente se denomina *Estado oficial*. Pues bien: la elección es el acto de escoger *(elegere)* á los que reunan mejores condiciones para cumplir tan elevada misión de representar á la totalidad.

Pero la idea de representación es más extensa que la del derecho electoral. La representación es el sistema general de organización del Estado, en tanto que el derecho electoral sólo se refiere á la facultad que el ciudadano tiene de contribuir con su voto á la designación de los representantes. Sólo bajo este aspecto habremos de tratar ahora la cuestión del sufragio, dejando para su lugar oportuno el examen de la representación, como medio y forma de organizar el Poder en general y más concretamente el Poder legislativo.

§ III. **Naturaleza jurídico-política del sufragio.**—¿Es el sufragio concesión del Poder público? ¿Es función ó derecho? Y en el supuesto de que sea derecho, ¿es derecho natural ó individual ó político? Tales son las cuestiones que discuten con empeño las escuelas llamadas «del sufragio universal» y «del sufragio restringido», sin que pueda darse la razón por completo á una ú otra, en las consecuencias que pretenden deducir de la solución que adoptan.

Proclamado el principio de la soberanía del Estado como base del sistema representativo moderno, no cabe dudar ya que el sufragio no es concesión del Poder público, ni admitir por tanto que penda de éste ensancharlo ó reducirlo arbitrariamente. Y preciso es hacer aquí justicia á la escuela del sufragio universal, pues mientras la del sufragio restringido se ha unido en ocasiones con el tradicionalis-

mo, principalmente en el sistema de *cartas otorgadas*, para volver al régimen de la Edad Media, considerando la representación como favor concedido por el príncipe, aquélla ha cifrado todo su empeño en que se estimara el derecho electoral como la más genuina manifestación de la soberanía del Estado.

A mayor controversia da hoy lugar el resolver si el sufragio es derecho ó función pública. Qué es *derecho*, ha sostenido con calor la escuela del sufragio universal, precisamente para protestar contra dicha tendencia y sostener que no puede ser concesión del Poder lo que sirve de base al mismo. Qué es *función*, se ha sostenido después por amigos y enemigos de la soberanía nacional, creyendo que deben exigirse determinadas condiciones de capacidad á los electores. Y juzgando imparcialmente la cuestión, hay que reconocer que el sufragio es á la vez *función* y *derecho*. Es ante todo *función*, porque á la sociedad misma corresponde entre otras funciones, la legislativa, y sólo por representación de ella y como órganos suyos, á las cámaras que elige. Es también *derecho*, en cuanto todo ciudadano que sea capaz le tiene para exigir que su voto se cuente en el ejercicio de esta función política. Pero sea de esto lo que quiera, siempre habrán de exigirse determinadas condiciones de aptitud en el cuerpo electoral, porque *toda función* supone el cumplimiento racional del fin que se persigue, y *todo derecho* requiere también la capacidad necesaria en la persona que ha de ejercerlo.

Demostrado, pues, el aspecto jurídico del sufragio sin negar su carácter funcional, determinemos si es derecho *natural* ó *individual* ó *político*.

Es el sufragio un *derecho natural*, en cuanto es conforme á la naturaleza del hombre considerado como sér sociable, y fuera inútil emplear este calificativo, si no se hubiese sostenido erróneamente que es concesión del Poder público ó creación arbitraria de la voluntad general.

¿Y pertenece al grupo de los derechos *individuales* ó de los *políticos*? Apenas tendría importancia esta cuestión, si

no se quisiera hacer depender de ella la universalidad ó la limitación del sufragio. Pero bastan las indicaciones que preceden sobre la naturaleza del derecho electoral, para comprender desde luego que no es un derecho del individuo, sino del ciudadano. Estímese ó no el sufragio como función pública, no se podrá menos de convenir en que su existencia sólo se concibe en cuanto significa una determinada participación en el ejercicio del Poder público, suponiendo por tanto una relación jurídica entre el Estado y sus miembros, muy distinta de aquella otra que se establece entre hombre y hombre, independientemente del organismo político, para el cumplimiento de los fines individuales.

No estuvo, pues, en lo cierto Proudhon, cuando equiparaba el derecho de votar al de ser propietario, al de constituir una familia, al de comprar y vender, al de testar y recibir herencias, y en general, á todos los que se llaman *civiles* en el lenguaje usual de la ciencia jurídica; ninguno de éstos se refiere en lo más mínimo á la organización de los poderes públicos, así como la práctica del derecho electoral nada tiene que ver con tales actos de la vida privada. Y sin embargo, muchos partidarios del sufragio universal, han creído que sólo podía defenderse la universalidad de este modo; ¡error profundo que ha extraviado mucho la opinión en esta materia! La universalidad nunca se ha considerado tan absoluta, que hayan disfrutado indistintamente del sufragio hombres y mujeres, niños y adultos, ciudadanos y extranjeros, locos y cuerdos, sólo «por tener rostro humano», como dice muy bien Laveleye. Por otra parte, obsérvese que no por colocar al mismo nivel el sufragio que los derechos civiles, habría de renunciarse á exigir condiciones de aptitud para su ejercicio en razón del fin á que se encamina, pues que esto hace también la legislación privada, estableciendo diversas capacidades, según la naturaleza de los actos ó contratos.

De todo esto se deduce, que la ciudadanía es el *título* del derecho electoral, y que bien se considere el sufragio como derecho ó función, como derecho individual ó derecho polí-

tico, hay que fijar *condiciones de capacidad* para su ejercicio.

§ IV. **Condiciones de capacidad para su ejercicio.**—Varias son las circunstancias que se presentan como modificativas de la capacidad electoral, ya por los partidarios del sufragio universal, ya por los defensores del sufragio restringido; éstos, calificándolas de *límites*, impuestos por tales ó cuales razones las más veces históricas; aquéllos, considerándolas tan sólo como *signos* ó *presunciones* de aptitud, pero no coincidiendo en el número ni en el grado ó extensión de las mismas.

1) La nacionalidad.—Siendo el sufragio la designación de las personas que han de representar al Estado, sólo pueden ejercerla los que sean miembros del mismo, y puesto que hoy el Estado es nacional, nacionales habrán de ser los que contribuyan á la organización de sus poderes. No se cierra con esto la puerta á los extranjeros que quieran tomar parte en la dirección y gobierno de un país determinado; mas preciso será que adquieran en él carta de naturaleza, identificándose de este modo con los naturales. Las modernas legislaciones han proclamado este principio, incluso las que aceptan el sufragio universal, probándose una vez más que la elección no es derecho individual, sino político, y como tal determinado por la naturaleza misma del Estado.

2) La edad.—Indiscutible es que el ejercicio del derecho de sufragio exige la plenitud del desarrollo de las facultades intelectuales y morales, de que es signo aproximado una edad determinada. ¿Pero esta edad ha de ser mayor ó menor de la que se fije como condición de la capacidad jurídica en general? Partidarios hay del sufragio restringido, que aumentan los años para el ejercicio del derecho electoral, ante el temor de que la juventud se deje arrastrar por la efervescencia de sus pasiones en la solución de los problemas políticos; mas las pasiones, caso de que fuesen patrimonio exclusivo de la primera juventud, se encauzan por la razón, y el legislador la presume suficientemente desenvuelta cuando reconoce al individuo la facultad de regir por sí su vida jurídica; y por otra parte, si al joven se atribuye

el apasionamiento que inspiran los ideales nuevos, motivo habría (más que fundado en nuestros tiempos) partiendo de análogo supuesto, para excluir á los que llegados á edad madura suelen desestimar estos ideales, animados por la pasión menos noble de atender tan sólo á sus propios intereses. Tampoco cabe rebajar la edad con el objeto de aumentar el número de electores, pues cuando se considera que el hombre no se basta á sí mismo en su propia dirección, no puede presumirse tampoco que comprenda las exigencias de la vida colectiva; la razón que algunos defensores del sufragio universal alegan para extender este derecho á los que son aptos para manejar las armas y defender á su patria, carece de solidez, por cuanto para realizar este servicio basta el desarrollo físico, mientras que el ejercicio racional del derecho requiere el desarrollo intelectual, que es posterior en la vida humana al del cuerpo.

3) El sexo.—Indiscutible es la admisión de la mujer en las elecciones, partiendo del supuesto de ser el sufragio un derecho individual, porque tan individuo es como el varón de la especie humana, siendo notable la contradicción en que incurren los que, considerando así el sufragio, le niegan al sexo femenino, sin tener presente que tal excepción destruye por su base la doctrina, á la manera, como dice Duvergier d'Hauranne, «que un imperceptible cabello hace saltar la barra del más sólido y puro hierro.»

La dificultad del problema surge únicamente cuando se entiende, como entendemos nosotros, que el sufragio es un derecho político.

Y desde luego hemos de decir, que no nos satisface la razón de la falta de ilustración que de ordinario se alega, para excluir de las elecciones al sexo femenino. La historia acredita, con el testimonio de los hechos, la aptitud de las mujeres para las ciencias, las artes y las letras, y la experiencia continuamente enseña que suele anticiparse su desarrollo intelectual al del sexo masculino, en las primeras edades de la vida. Exceptuarlas, fundándose sólo en su ignorancia de las cuestiones políticas, sería además un con-

trasentido en aquellos países que, rigiéndose por el sistema monárquico-cognaticio, confían á una hembra la más alta magistratura del Estado. Tampoco es satisfactoria la consideración de que carece la mujer de estímulo bastante para interesarse por la cosa pública. Todos los séres humanos, dice Stuart Mill, tienen el mismo interés por conseguir un buen gobierno, ya que el bienestar á todos afecta igualmente, y de existir alguna diferencia, sería en favor de las mujeres, porque siendo físicamente más débiles, dependen en mayor grado de la ley y de la sociedad para obtener su protección. Por otra parte, merece observarse la contradicción en que caen los que, fundando el sufragio en los intereses materiales, rechazan de los comicios á la mujer que es propietaria y paga su contribución al fisco.

La exclusión de las mujeres, para que sea legítima, ha de apoyarse en otro orden de consideraciones.

Es condición indispensable para el ejercicio racional del sufragio la *independencia*, porque el voto del elector en tanto vale, en cuanto es expresión del modo de pensar y de sentir de quien lo emite, y el resultado de la elección en tanto importa, en cuanto es la suma sintética de las opiniones individuales que vienen á constituir la opinión colectiva. Ahora bien, ¿qué sucedería si se otorgase á la mujer el derecho de votar? Que se concedería un doble voto al marido, al padre ó al hermano, puesto que la mujer habría de seguir necesariamente la voluntad de éstos, ó de oponerse á ella, se rompería la armonía que debe reinar en el hogar doméstico. Cualquiera de estas dos soluciones pugna contra la naturaleza; ésta, contra la de la familia; aquélla, contra la de toda función política.

Por esto, se han limitado algunos á conceder sólo á la mujer el sufragio en los casos en que sea independiente del varón por su estado civil. Prescindiendo de lo excepcional que es en la mujer no vivir en familia de que forme parte un varón, prescindiendo de que en el estado de nuestras costumbres pocas veces existe de hecho la independencia, pues es lo regular que en todo se deje influir la mujer por

la opinión del hombre, á quien encomienda los negocios que trascienden de la esfera doméstica, hay otras razones más poderosas para no admitir al sexo femenino en las elecciones.

Desde luego es un hecho constante en la historia desde los tiempos antiguos hasta los modernos, la exclusión de las mujeres en los negocios públicos, y aunque no siempre deba tomarse lo histórico como expresión de lo racional, preciso es convenir en que hay motivo para dudar de una reforma que rompe abiertamente con la tradición y con la práctica general de los pueblos cultos. «Una nación, dice Bluntschli confirmando esta observación histórica, no puede prescindir de la energía del espíritu y del carácter del hombre; la debilidad y la sensibilidad de la mujer comprometerían su existencia».

Pero la principal razón se encuentra en la índole del *fin particular* que cumple la mujer en la vida; su vocación natural es la familia y el gobierno interior de la casa. El día en que el legislador conceda á las mujeres el derecho electoral, decía Proudhon, será el día de mi divorcio.

Cuando se olvide esta misión propia de la mujer y se borren las diferencias de sexo, no habrá motivo tampoco para dispensarla de los deberes políticos, como el servicio militar, ni para excluirla de los ministerios, asambleas legislativas y tribunales de justicia.

Mas no porque rechacemos el voto de la mujer, ha de entenderse que negamos su influencia en la política; creemos, sí, que ésta debe influir indirectamente, contribuyendo á formar la opinión pública con las luces de su inteligencia, y sobre todo, con la delicadeza de sus sentimientos. Paul Jannet y H. Mailfer hacen notar muy atinadamente, que las costumbres modernas, rompiendo las puertas del *Gineceo* donde estaba encerrada la mujer y ensanchando el *Agora* y el *Foro* donde sólo discutían los hombres, han abierto los salones en donde se contribuye á formar la opinión general, que es á la vez masculina y femenina. Pero no es necesario salir del hogar doméstico, para que se ma-

nifieste la influencia de la mujer en la vida social y política; en el corazón de la madre se halla como en compendio la vida de sus hijos, y sólo la mujer puede remediar la falta de caracteres que se observa en nuestra vida pública, educando al hombre por medio del sentimiento en el amor á los grandes ideales humanos y creando conciencias rectas inspiradas en el más puro patriotismo.

4) PROPIEDAD, RENTA, CONTRIBUCIÓN, CENSO.— Desígnanse con estas palabras, las diversas limitaciones que suelen imponerse al derecho electoral, exigiendo para su ejercicio la posesión de una determinada riqueza.

No nos detendremos á examinar si la riqueza puede servir de *fundamento* al sufragio, como pretenden algunos, por haber demostrado antes que este derecho se deriva de la cualidad de ciudadano y se apoya en el principio mismo, de la soberanía del Estado.

La cuestión varía de aspecto, cuando se sostiene que la riqueza es *presunción* de aptitud, pues quedando entonces á salvo tal principio, cabe discutir si lo que se presume responde ó no á la realidad.

Es para unos la riqueza signo de *capacidad intelectual*, para otros de *independencia*, y para la generalidad de los partidarios del sufragio restringido garantía del *interés* del elector en la cosa pública. Examinaremos separadamente cada una de estas afirmaciones. Pero antes debemos advertir que la *limitación* del sufragio por razón de la riqueza, expresada en la cuota de contribución que se paga al fisco, se reduce á exigir por término medio el pago de cuarenta pesetas de impuesto directo en las naciones que establecen dicha limitación (v. gr. España, Bélgica, Italia, Holanda); y calculando la contribución en la cuarta ó quinta parte de la renta, resulta que con tener de ciento sesenta á doscientas pesetas, queda el elector comprendido en la triple presunción indicada.

Dícese que el hecho de enriquecerse es presunción de *capacidad intelectual;* pero aun suponiendo que así fuese, no probaría una aptitud particular para los negocios públi-

cos, y nunca sería aplicable esta razón á los que se encuentran al nacer con una fortuna ya hecha. La consideración que otros alegan de que una posición desahogada facilita la adquisición de una buena cultura, no puede admitirse sin grave riesgo para justificar la limitación por el censo, porque si la ociosidad se legitima jurídicamente por ser el disfrute de los productos acumulados por un trabajo anterior, no sería tolerable desde el momento en que sirviera para negar *un derecho* á los que carecen de la misma instrucción, por tener que ganarse el sustento.

Fundada es la exclusión de los mendigos y de los asilados en establecimientos de beneficencia. Pero fuera de esta excepción, admitida por las legislaciones que han reconocido el principio de la universalidad del sufragio, no cabe cercenar este derecho á título de falta de independencia en los que poseen cierta fortuna, porque no puede confundirse la situación del pobre que depende de quien le da una limosna, con la posición independiente del industrial, cuya retribución no es favor recibido, sino pago de un trabajo libremente estipulado. Por lo demás, nadie negará cuán poco significa en pró de la independencia el poseer una renta de ciento sesenta ó doscientas pesetas, observándose, por el contrario, que más independiente es el obrero con su salario, que el pequeño rentista que suele buscar en el presupuesto un modo de aumentar sus cortos ingresos. Desgraciadamente la venalidad en el ejercicio del derecho electoral á todos alcanza en nuestro tiempo, revistiendo formas distintas según la categoría de los electores.

Más acertada es la presunción del *interés* en los negocios públicos, indicada ya por Mirabeau y desenvuelta por Stuart Mill en relación con las facultades de las cámaras en materia de impuestos. Razón tiene éste en afirmar la conveniencia de que en la votación de los impuestos se atienda al interés de las clases contribuyentes, para evitar que aquellos que no los pagan dispongan arbitrariamente del dinero ajeno. Mas no puede aceptarse como exclusivo este criterio; es de grande importancia para el problema de cómo

deben organizarse las cámaras para que sean *representación proporcional* de los fines é intereses sociales; pero no basta para limitar el ejercicio del sufragio considerado *como derecho*. «Sólo cuando las sociedades se constituyen en vista de los bienes materiales, dijo ya Aristóteles, puede depender el sufragio de los intereses», y no hay para qué decir que el Estado no es una sociedad mercantil, sino el órgano del Derecho. La votación del impuesto es seguramente atribución importantísima de las cámaras, pero es en cuanto á ellas corresponde la formación de la ley; y en que las leyes sean buenas están interesados todos los ciudadanos indistintamente. Por otra parte, si al formar los presupuestos sólo se atendiese al interés, fácil sería que se redujesen ó suprimiesen arbitrariamente muchos servicios públicos, pues que procediendo con tal criterio, la única aspiración de las gentes es la de no pagar contribución alguna.

5) La instrucción.—Con acierto ha dicho Houzel que «todo derecho tiene por medida necesaria la aptitud para ejercerlo», y nadie se atreverá á negar que mal puede hacerse una cosa si no *se sabe* en qué consiste. Por eso, bien se considere el sufragio como función ó como derecho, ha de exigirse cierto grado de instrucción en los electores, siquiera no sea más que para que tengan conciencia del acto que verifican. La libertad con ser inmortal, dice Tiberghien, no puede brotar ni florecer donde no tiene por raíces la instrucción. Si el pueblo no es bastante ilustrado, observa Laveleye, para comprender sus intereses y está dispuesto á seguir á cualquiera que de su felicidad le hable, conceder á todos el derecho de votar es abrir la fosa de la libertad, que sucumbirá en manos de la anarquía, para desaparecer luego por completo bajo un despotismo militar ó teocrático.

El requisito de saber leer y escribir es escaso para suponer la aptitud intelectual del elector en esta materia; la circunstancia de poseer un título académico que otros exigen para reconocerle tal capacidad, nos parece excesivo. Nosotros estableceríamos como condición indispensable para ejercer el sufragio, la prueba de haber recibido la instruc-

ción primaria superior, de cuyos estudios habría de formar parte necesariamente la enseñanza de la Constitución política y de ciertas nociones de Moral, Derecho y Economía.

No se niega con esto el principio de la universalidad del sufragio, pues que declarándose la instrucción primaria *obligatoria*, debe ser requisito común para reconocer la capacidad jurídica y para el ejercicio de todos los derechos. Los estudios exigidos son bastante elementales para que puedan hacerse en breve tiempo; y debiendo ser esta enseñanza *gratuíta* para los pobres, no cabe alegar tampoco la carencia de medios pecuniarios para recibirla.

CAPÍTULO IV.

Derechos de carácter mixto.

SUMARIO.—I. Derecho de emisión y publicación del pensamiento. 1. Su concepto y doble carácter jurídico. 2. Importancia política de la libertad de la prensa. 3. Diversos sistemas en esta materia. 4. Sistemas preventivos. 5. Sistemas represivos.
II. Derecho de petición.
III. Derechos de reunión y asociación.

§ I. **Derecho de emisión y publicación del pensamiento.**—Llámanse derechos de carácter *mixto* aquellos que pueden ser individuales ó políticos, según sea individual ó político el fin á que se apliquen. De esta índole es el derecho de emisión y publicación del pensamiento.

1) SU CONCEPTO Y DOBLE CARÁCTER JURÍDICO.—Consiste este derecho en la «libertad que tiene el hombre de revelar á los demás sus ideas y sentimientos por signos materiales, y principalmente por medio de la palabra oral y escrita». Y como la imprenta es el modo más generalizado de difundir y propagar el pensamiento en nuestro tiempo, suele designarse tal derecho con el nombre de *libertad de imprenta*, y también con el de *libertad de la prensa*.

Esta libertad reviste un doble carácter jurídico. Es derecho individual, cuando versa sobre materias relativas á cualquiera de los fines humanos, como son la ciencia, el arte, la religión, la moral y el orden económico. Es derecho político, cuando versa sobre cuestiones que se refieren á la vida política en su aspecto práctico.

Considerada la libertad de imprenta bajo el primero de estos caracteres, su fundamento descansa por una parte en la libertad de conciencia y de enseñanza, y por otra en la libertad de comunicación, siendo como corolario sintético de

estos dos derechos; sus principales manifestaciones son el *libro*, la *revista* y el *folleto*. Bajo el segundo de estos caracteres, la libertad de imprenta tiene su razón de ser en la naturaleza misma del régimen representativo, y se manifiesta principalmente en lo que se llama *prensa periódica*, ó solo *prensa* en sentido estricto.

2) IMPORTANCIA POLÍTICA DE LA LIBERTAD DE LA PRENSA.—La libertad de la prensa tiene una importancia tan grande en la política moderna, que ya no se discute en el terreno de la ciencia. Institución esencial dentro del régimen representativo, es en sí misma la prensa, como dice Grimke, uno de los representantes del pueblo. La prensa libre es una tribuna, afirma D'Acollás, y desde ella se vierten á manos llenas en la colectividad todas las verdades, así grandes como pequeñas. La prensa libre es como un concilio inmenso, dice Julio Simón, en donde se forma la verdad por el concurso de todos, y en donde siempre hay sitio para discutir presentes abusos y preparar nuevos ideales. La prensa libre es el *forum* de los pueblos modernos, sostiene Laboulaye, siendo el periódico lazo que reune cada mañana millones de hombres bajo el influjo de las mismas ideas y comunes sentimientos. Y puede decirse, en fin, con Mailfer, que la prensa libre es un poder soberano, porque *representa* y *forma* á la vez la *opinión pública*, que bajo el imperio de los nuevos principios es esencialmente soberana.

3) DIVERSOS SISTEMAS EN ESTA MATERIA.—Desgraciadamente no siempre se mantiene la prensa dentro de sus justos límites, y suele convertir la libertad en licencia. Y aunque los abusos de la libertad de imprenta tanto pueden cometerse considerándola como derecho individual que como derecho político, es lo cierto que las legislaciones se han fijado principalmente en este segundo aspecto, por ser más frecuentes y ofrecer más gravedad para los gobiernos.

Dos sistemas completamente opuestos existen sobre la materia: el *preventivo* y el *represivo*, que se dividen á su vez en otros sistemas.

4) SISTEMA PREVENTIVO.—Consiste como su mismo

nombre indica, en *prevenir* el mal, evitándole por completo ó atenuándolo en sus resultados, con el empleo de ciertos medios. Son éstos, por regla general, la censura previa, el depósito y el impuesto.

a) *La censura previa*, es el medio que caracteriza mejor al sistema. Cuando se adopta, establécese la prohibición de publicar un impreso sin la autorización de un tribunal, juez ó fiscal, que se llaman de imprenta, y á quienes se remiten los originales ó pruebas, para que los examinen y supriman aquello que no crean conveniente.

Generalmente sólo se exige este requisito para la publicación de periódicos y folletos, dejando en libertad el libro, por ser más reducido el número de sus lectores y tratarse más seriamente las cuestiones. Pero la previa censura, es la negación del derecho mismo que regula, y el modo mejor de hacer infructuosa la misión de la prensa: 1.º, porque si, como dijeron nuestros legisladores de Cádiz, la libertad de imprenta es «un freno contra la arbitrariedad de los que gobiernan», este freno desaparece desde el momento en que del gobierno depende autorizar ó modificar á su antojo la crítica que se haga de sus actos; 2.º, porque someter la prensa, según afirma Blasckstone, al poder restrictivo de un censor, equivale á someter todos los actos del pensamiento á las preocupaciones de un hombre, y hacerle juez infalible de todos los puntos controvertibles en letras, religión y gobierno; 3.º, porque como dice B. Constant, siendo el censor responsable de aquello que permite, es imposible prescribirle lo que debe permitir, y solamente está tranquilo cuando condena; y 4.º, porque si la utilidad de la prensa está en lo que ilustra á los poderes públicos y á la opinión, esta utilidad no existe cuando sólo puede hablar en el sentido que el gobierno desea.

b) El sistema del *depósito*, consiste en la fianza que ha de consignar el editor ó director para responder de las multas que imponga la autoridad, cuando decida que se ha cometido abuso por medio de la imprenta. Así entendido el depósito, adolece del mismo inconveniente que la previa censura al someter la decisión del abuso al arbitrio de la autoridad, teniendo además el defecto de impedir la publicación de sus escritos, como ya dijo Lamenais, á los que no sean bastante ricos para hacerlo. Por otra parte, si este medio perjudica al individuo, no favorece á los gobiernos cuando hay verdadero interés en publicar un impreso, porque los partidos, como colectividades, pueden reunir fondos bastantes para consignar la cantidad exigida.

c) El sistema del *impuesto*, consiste en recargar con una contribución excesiva la venta de los periódicos, para reducir así el número de lectores. Pero como dice Tocqueville, es esta una preocupación de ciertos gobiernos de la vieja Europa, pues en los Estados Unidos se considera irrefutable axioma, que el solo medio de neutralizar los efectos de los periódicos, está precisamente en multiplicar su número, porque los redactores se dividen y los lectores también, faltando la unidad de pensamiento.

d) Además de estos inconvenientes de carácter especial, *hay otros* que son *comunes* al sistema preventivo. Cométese una injusticia cuando se impide el ejercicio de un derecho mientras no se infringe el de los demás, y cuando se imponen trabas arbitrarias á la *propiedad del periódico* mientras no se emplea como medio para delinquir. Por otra parte, la práctica demuestra la inutilidad de tales procedimientos. Los resultados que con ellos se alcanzan, los resume B. Constant en las siguientes palabras: «exasperar á los autores de los escritos en su sentimiento de independencia, que es inseparable del talento; obligarles á recurrir á alusiones que llegan á ser amargas, porque son indirectas; crear la necesidad de la circulación de producciones clandestinas, infinitamente más peligrosas; alimentar la avidez del público por medio de anécdotas, personalidades y principios sediciosos; prestar á la calumnia el aire siempre interesante del valor; y, en fin, dar una importancia excesiva á las obras que se han prohibido.»

5) Sistema represivo.—A diferencia del sistema preventivo, consiste el represivo en dejar á cada uno el libre

uso de la imprenta, en tanto no se emplee como instrumento de delito, y cuando esto suceda castigar al culpable con arreglo á leyes preexistentes y conforme al fallo de los tribunales. Suele dividirse el sistema represivo en *común y especial*, según que se castiguen los delitos y faltas cometidos por medio de la imprenta, con arreglo al Código penal ó con sujeción á leyes especiales. Asunto propio del penalista es el discutir la conveniencia de que sólo haya una ley penal, ó existan además otras complementarias para castigar delitos, que sin ser de distinta naturaleza que los demás, necesiten cierta amplificación que rompería la unidad de plan del Código (tales son los delitos de imprenta, los electorales y de contrabando). Pero sea de esto lo que quiera, es lo cierto que las leyes especiales han adolecido muchas veces del defecto de crear delitos *artificiales*, cuando en realidad no hay delitos propiamente de imprenta, pues ésta sólo es un medio de expresar el pensamiento, y el medio no puede variar la naturaleza del delito, sino únicamente atenuarlo ó agravarlo, según los efectos que produzca. La injuria y la calumnia, expresas ó veladas por la alusión y la reticencia, las provocaciones á la revolución, la insurrección ó el motín, la falsedad intencional y ofensiva en la publicación de noticias, y las apologías de hechos castigados por el Código, son otras tantas acciones culpables que constituyen verdaderos delitos independientemente del medio material empleado, siquiera éste haya de tomarse en cuenta como circunstancia agravante, por el mayor daño que ocasiona la publicidad.

Dicho se está, después de lo que antecede, que entre el sistema *preventivo* y el *represivo*, optamos por este último, creyéndolo más conforme con la naturaleza del derecho de emisión del pensamiento; pero importa consignar que el sistema *represivo*, por lo mismo que aguarda á que el delito ó falta se cometan para castigarlos, exige imprescindiblemente que la ley comprenda todos los casos de delincuencia, y que los jueces, tribunales y jurados sean *inexorables* en su cumplimiento, si no se quiere que la honra de los

ciudadanos ó la seguridad del Estado, queden á merced de un libelista ó perturbador de oficio.

§ II. **Derecho de petición.**—Lo ha definido con acierto el Sr. Ferrán, diciendo, que es «el derecho que á todos compete para dirigirse á los Poderes públicos y á las autoridades constituídas, con objeto de exponer algún hecho, reclamar su intervención, ó suplicar la reparación de un agravio ó la modificación de una disposición legal». Será derecho individual ó derecho político, según la naturaleza del fin á que la petición se refiera.

Fundado este derecho en el deber que tienen los órganos del Estado de inspirarse en la opinión, atender todas las reclamaciones justas y satisfacer las necesidades públicas, tiene sus raíces en los orígenes del sistema representativo, conociéndose en Inglaterra desde antes del siglo XIV, y practicándose con excelentes resultados en nuestro antiguo reino de Aragón, donde existió como una institución perfectamente definida.

Las peticiones pueden ser individuales ó colectivas, con la diferencia de que siendo en esta última forma, suele establecerse que se hagan sólo por escrito, para evitar que tomen el carácter de una *imposición*, contraria al principio de independencia de los poderes públicos, y de que ofrece tantos ejemplos la historia de la revolución francesa.

El derecho de petición es de grandísima importancia política, sobre todo cuando se dirige á las Cámaras, y tienen éstas obligación de resolver inmediatamente sobre lo pedido. Isambert dice, que es una de las fuerzas más conservadoras que se pueden imaginar, porque no permite á los partidos desesperar de reforma alguna, da medios para apreciar las adhesiones con que cuenta una doctrina, y facilita su acción legítima en la obra legislativa, supliendo además la falta del sufragio universal, en los países donde no ha llegado todavía á establecerse.

§ III. **Derechos de reunión y asociación.**—Fúndanse estos derechos en la naturaleza sociable del hombre, y en el deber por parte del Estado de reconocerla ju-

rídicamente, permitiendo el cumplimiento de los fines colectivos que sean conformes á la naturaleza humana. Pero no se confunda la *reunión* con la *asociación;* la primera, sólo significa mera agregación de personas para concertarse acerca de un objeto ó para revelar con su presencia ideas, sentimientos ó aspiraciones comunes; la segunda, indica ya la constitución de una entidad moral que prosigue un fin común y está dotada de una organización más ó menos perfecta para realizarlo.

Tanto el derecho de reunión como el de asociación, pueden ser individuales ó políticos, según el objeto de las mismas. Bajo uno y otro aspecto, toda reunión pública ha de sujetarse á las disposiciones generales de policía, y las *reuniones al aire libre* y *las manifestaciones políticas* sólo deben permitirse de día, pues de otra suerte serían fáciles los abusos en el ejercicio de este derecho. En cuanto á la asociación, sea suficiente indicar ahora, bajo el punto de vista del orden público, que si delinquieren sus individuos por los medios que la misma les proporcione, podrá ser suspendida por la autoridad gubernativa y disuelta por los tribunales, sin perjuicio de la pena personal á que los socios se hayan hecho acreedores.

El examen de las relaciones jurídicas que deben existir entre el Estado y las sociedades, produciendo recíprocos derechos y obligaciones, será objeto de detenido estudio en la sección siguiente.

SECCIÓN SEGUNDA.

RELACIONES DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD.

CAPÍTULO I.

El Estado y la sociedad en general.

SUMARIO.—I. De la sociedad en general. 1. Naturaleza de la sociedad. 2. Grados de sociabilidad.

II. Relación fundamental entre el Estado y la Sociedad. 1. El Derecho como término de esta relación. 2. Consideración especial de las personas jurídico-sociales. 3. Derechos de las sociedades respecto al Estado. 4. Derechos del Estado respecto á las sociedades.

III. Relación histórica entre el Estado y la Organización social. 1. Carácter general de la sociedad moderna. 2. La asociación libre como ideal histórico en nuestro tiempo. 3. Misión del Estado respecto á la organización social.

§ I. **De la sociedad en general.**—No solamente se relaciona el Estado con los individuos, sino también con las sociedades, aunque esta relación social no se perciba con tanta evidencia, por el carácter exageradamente individualista de nuestra época.

Asunto propio de la *Sociología* es el estudio de la sociedad en general; mas no puede prescindirse en el Derecho político de dar una idea acerca de ella, para establecer fundamentalmente sus relaciones jurídicas é históricas con el Estado.

1) NATURALEZA DE LA SOCIEDAD.—La palabra *sociedad*, en su acepción más lata, significa *una pluralidad de hombres que se relacionan libremente para la recíproca prestación de los medios conducentes á la satisfacción de sus necesidades.*

Su razón de ser se encuentra en la *ley universal de condicionalidad* que liga á los séres *finitos*, según la cual cada uno de éstos, teniendo fines propios, sirve también de me-

dio á los demás, precisamente porque siendo todos limitados, han de suplir su deficiencia con la cooperación mutua. Pero es carácter distintivo de la especie humana, que sus individuos se ayuden libremente por medio de voluntarias prestaciones. Y así puede decirse que la sociedad humana se determina por estos dos principios: 1.º, el de *necesidad* de la cooperación mutua, que se impone á la naturaleza del hombre como á todo sér finito; y 2.º, el de *libertad*, que le permite concurrir voluntariamente, bajo tal ó cual forma que él elige, á la realización de los fines colectivos.

La observación de la naturaleza humana y de los hechos históricos, viene en apoyo de esta doctrina, destruyendo las falsas teorías que han considerado la sociedad, ya como algo fatal (v. gr., el positivismo ontológico), ya como mero producto de la voluntad de los individuos (v. gr., el sistema del pacto social). El hombre es *naturalmente* sociable, pero de él depende establecer la *forma* y *organización* de las sociedades, de conformidad con el fin que éstas hayan de cumplir.

2) Grados de sociabilidad.—La idea social se manifiesta realizada en diversos grados que, comenzando por la mera coexistencia, termina en la constitución de las personas sociales. He aquí como, á nuestro entender, pueden marcarse los diferentes grados de la sociabilidad.

a) Sociedad de primer grado.—Se produce por la mera *coexistencia* de hombres que aparecen unidos por un motivo cualquiera, sin que se ayuden entre sí, por más que estén dispuestos á auxiliarse mutuamente tan pronto como la necesidad se presente.

b) Sociedad de segundo grado.—Es propiamente el fenómeno social que los economistas han estudiado con el nombre de *cooperación*, y que no siendo sólo económica, debe ser examinada de un modo general por la *sociología*. Bajo este aspecto, muéstranse los hombres ayudándose mutuamente en el cumplimiento de un fin común, pero sin que se lo propongan ni haya previo concierto de sus voluntades. Esta cooperación puede ser *simultánea* ó *sucesiva*;

ejemplo de la primera, es el hecho de dedicarse el industrial á la elaboración de un solo artículo ó el científico á un solo ramo del saber, contando con que otras personas, ocupándose en otros objetos, han de ayudarlos en lo que necesiten para completar su obra; ejemplos de la segunda, son todos los trabajos que no pueden hacerse sin el concurso de varias generaciones.

c) Sociedad de tercer grado.—Se manifiesta cuando los hombres se ayudan en el cumplimiento de un fin común, concertando sus voluntades para conseguirlo juntamente, pero sin formar un todo superior á los mismos, los cuales conservan íntegramente su carácter individual. El *contrato* y el *cuasi contrato*, son las formas de este grado de sociabilidad.

d) Sociedad de cuarto grado.—Tiene lugar cuando previo el concierto de voluntades, se constituye *un todo superior*, en el cual pierden en parte los asociados su carácter meramente individual, para mostrarse como miembros del mismo. En este grado surge ya la *Persona social*, pero sin que se organice interiormente por no ser necesario para su existencia; es lo que pudiéramos llamar *asociación simple* ó *inorgánica*, porque aunque sometida á un cierto *orden*, carece de *organización*. De ella ofrecen claro ejemplo las *compañías colectivas*, cuyos individuos, siendo muy pocos en número, no necesitan gerentes, ni juntas directivas, ni reglamentos, bastando para mantener el orden las cláusulas del contrato.

e) Sociedad de quinto grado.—Reune los mismos caracteres que la precedente, con más el de *organización*, que á su vez supone: 1.º, la existencia de órganos que representan al todo social y dirigen la acción común; 2.º, la dependencia de las partes al todo, y por tanto, de los miembros de la sociedad respecto á sus órganos, aunque sólo para los efectos de realizar el fin común, y 3.º, las relaciones que de aquí se derivan entre los socios, determinadas por la naturaleza del fin y la representación de los órganos. *Asociación organizada* ó *persona social orgánica*, es el nombre que mejor responde á este último grado de la sociabilidad.

§ II. Relación fundamental entre el Estado y la sociedad.

1) El Derecho como término de esta relación.—Siendo el Estado órgano del Derecho, claro es que mediante él habrá de relacionarse con la sociedad, cualesquiera que sean sus formas.

Las sociedades que hemos llamado de *primero* y de *segundo grado*, tienen de común el no exigir previo concierto de voluntades, y por tanto, cumplirá el Estado su misión jurídica respecto á ellas, formulando y manteniendo coactivamente el principio de *no hacer mal*, ALTERUM NON LÆDERE.

En las sociedades de *tercer grado*, apareciendo el auxilio mutuo como acto determinado por la reflexión y producido por la voluntad, el Estado obrará con justicia, exigiendo el *cumplimiento del bien prometido expresa ó tácitamente*, según se ha demostrado en lugar oportuno. Las *presunciones* que establece el Estado en este orden de relaciones, se derivan de la naturaleza misma del fin de la sociedad, aceptado voluntariamente por el que pertenece á ella.

2) Consideración especial de las personas jurídico-sociales.—Las sociedades que llamamos de *cuarto* y *quinto* grado, compréndense bajo el nombre común de *personas sociales*, cuya denominación no ha de confundirse con la de *personas jurídicas*, según se hace ordinariamente. *Persona jurídica*, es el sujeto capaz de derechos y obligaciones; *persona social*, es la entidad que resulta cuando se forma un todo superior á los individuos reunidos, constituyendo en sí misma algo que se distingue sustantivamente de otros individuos ó de otras entidades.

Al establecerse esta diferencia, se han disipado dos preocupaciones: primera, la de entender, siempre que se hablaba de personas jurídicas, que eran éstas las personas ó entidades sociales, y segunda, la de suponer que las personas sociales son creaciones de la ley, porque no concibiéndolas sino como personas jurídicas, no se comprendía que pudieran existir antes de su reconocimiento por parte del Estado.

Las personas sociales adquieren el carácter de jurídicas desde el momento en que son reconocidas por el Estado, el cual las considera como individualidades mayores, aplicando respecto á ellas los principios de Derecho que se expresan en las dos fórmulas de *no hacer mal* y de *exigir el bien prometido expresa ó tácitamente*.

Tales principios se aplican por el Estado, tanto en las relaciones de una sociedad con otras sociedades, como en las de los socios entre sí, haciéndoles cumplir las prestaciones consentidas por el hecho de aceptar libremente sus estatutos ó reglamentos. Dentro de estos principios generales de Derecho, pueden las sociedades determinar las condiciones voluntarias que exija la naturaleza de su fin, sin que esto sea más que una manifestación de la libertad de contratación, por lo cual no deben ser consideradas como Estados, según queda dicho en otro lugar (pág. 100).

3) Derechos de las sociedades respecto al Estado.—La relación jurídica del Estado con las sociedades, de igual modo que la de éste con los individuos, puede considerarse bajo el doble aspecto de los derechos y de las obligaciones.

Fijándonos primero en los derechos de las sociedades respecto al Estado, vemos que son semejantes á los de la persona individual; la misma división que se hace de éstos en individuales (civiles), políticos y mixtos, puede aplicarse también á los de la persona social con las modificaciones inherentes á su naturaleza. Tienen las sociedades los *derechos civiles* que se refieren á la personalidad, como son el de que se reconozca su existencia de personas jurídicas, se respete su honor social, se proteja su libertad y se les aplique la ley igualmente; gozan también del derecho de propiedad aunque con sujeción á determinadas condiciones que son propias del dominio corporativo; y de igual suerte son aplicables á las personas sociales algunas de las garantías que establecen las constituciones para asegurar el cumplimiento de estos derechos por parte de los funcionarios del Estado (v. gr., el de inviolabilidad del domicilio y el de la competencia

del juez en los juicios). Pueden tener las personas sociales el goce de determinados *derechos políticos;* á ello conduce el régimen electoral por gremios y clases, de que ya hablaremos, y bien sabido es que ya intervienen en las elecciones ciertas instituciones y organismos (como las universidades, los cabildos y las sociedades económicas) para el efecto de la representación social; este carácter público de las personas sociales, no solamente se muestra de un modo pasivo, sino que también se manifiesta de una manera activa en el ejercicio de ciertas funciones que suelen desempeñar éstas por delegación del Estado en virtud de una concesión ó contrato (v. gr., la recaudación de un impuesto ó la gestión de un servicio público). Por último, pueden disfrutar las sociedades de los derechos llamados de carácter *mixto*, como el de libertad de imprenta, el de petición y los de reunión y asociación.

4) Derechos del Estado respecto á las sociedades.—La misión del Estado respecto á las personas sociales, según hemos dicho, consiste en definir y aplicar el Derecho relativo á las mismas, pero con sujeción á los siguientes principios que marcan sus atribuciones en esta materia:

1.° El Estado tiene derecho á no reconocer más sociedades que aquellas que declaran el fin que cumplen, pues que solamente en razón del fin se justifica su existencia como personas jurídico-sociales; cuando el fin es racional, y por tanto conforme á la naturaleza humana, el Estado debe prestar desde luego su *reconocimiento;* cuando el fin no es racional, pero sin que constituya infracción de Derecho, el Estado *desconoce* la existencia de tales sociedades; cuando los fines que éstas realizan son anti-jurídicos, el Estado no se limita á desconocerlas, sino que las *prohibe* y las castiga como perturbadoras del Derecho.

2.° El estado puede y debe declarar las condiciones *esenciales* que se derivan de la naturaleza del fin social, y que no pueden ser alteradas por la voluntad de los socios, porque esto implicaría la negación del fin que legitima su

existencia; de aquí, que aun siendo el fin lícito, el Estado no reconozca las condiciones inmorales y prohiba y castigue las anti-jurídicas, hallándose autorizado para suspender ó disolver la sociedad que las incluya en sus estatutos.

3.° El Estado puede y debe declarar las formas *accidentales* de cada sociedad, en relación con su fin característico, como presunciones de la voluntad de los socios, que pueden ser alteradas por éstos en cuanto no quebranten el Derecho.

4.° El Estado puede y debe exigir la publicidad de todos aquellos actos de las sociedades que interesen al público por formar parte de ellas personas indeterminadas; y

5.° El Estado tiene derecho á exigir de las personas sociales, si son propietarias ó se dedican á la industria, que contribuyan en proporción de sus haberes ó ganancias al sostenimiento de las cargas públicas.

§ III. **Relación histórica entre el Estado y la organización social.**—Cumple á la *Sociología* examinar la organización social como hecho histórico, en relación con todos los fines humanos. Pero algo hemos de decir acerca de ella por su íntima relación con el Estado.

1) Carácter general de la sociedad moderna.—No es la sociedad mera suma de individuos, sino conjunto orgánico que cumple progresivamente los fines históricos de la especie humana. Y en efecto, la historia enseña que en todo tiempo ha habido una organización social, manifestada en el régimen de castas y de clases, ó en la existencia de corporaciones con vida propia que se han consagrado á la ciencia, al arte, á la religión, á la caridad, á la industria ó al comercio. Pero ha sido defecto de esta organización hasta los tiempos modernos, confundir la misión de la sociedad con la misión del Estado, y absorber la libertad individual en la colectiva, interviniendo el Poder público en el cumplimiento de los fines sociales, ya para ejercer exclusivamente su dirección técnica, ya para sancionar las trabas que dichas corporaciones imponían á la iniciativa privada.

Por una reacción, muy natural en la historia humana, la revolución francesa al proclamar la libertad individual en todas sus manifestaciones, no se limitó á romper las trabas que la oprimían, sino que destruyó todo el régimen corporativo, dando lugar á una nueva sociedad que se caracteriza por un individualismo exagerado, en que parece que se han perdido completamente de vista los fines colectivos que la humanidad cumpliera en otros tiempos por medio de instituciones convenientemente organizadas.

Más prudentes los ingleses al verificar su revolución, supieron conservar los antiguos organismos sociales, aunque al infiltrar en su seno el espíritu de la libertad y del derecho, diéronlos nueva vida para hacer de ellos la mejor garantía del individuo contra el despotismo de los gobiernos. El ejemplo de Inglaterra, y bien pudiéramos decir también el de Aragón, que mucho se asemeja á ella en su constitución política, sirven para probar que el individuo es tanto más libre cuanto más poderoso es el espíritu corporativo; pues mientras del hombre aislado nadie se ocupa, cualquier atentado que contra el mismo se cometa si pertenece á una corporación ó gremio, se considera como propio de la colectividad, y todos los que la componen se constituyen en protectores y defensores suyos.

De esta suerte, la desorganización que caracteriza á nuestro tiempo, no solamente dificulta la emancipación de los fines sociales de la actual tutela del Estado, sino que perjudica al individuo mismo, dejando sus libertades á merced de la arbitrariedad, y privándole de medios que antes encontraba en las corporaciones para combatir las adversidades de la vida.

He aquí cómo se expresa Laveleye, uno de los más ilustres representantes de la ciencia política contemporánea, y cuyas doctrinas liberales no cabe poner en duda: «La revolución francesa ha cometido la falta, cada día más manifiesta, de querer fundar la *democracia* destruyendo las instituciones que únicamente pueden hacerla viable. Fijándose sólo en el hombre abstracto, en el individuo aislado, le ha

reconocido teóricamente todos los derechos naturales, pero al mismo tiempo ha destruído todo aquello que le ligaba á las generaciones precedentes y á sus conciudadanos actuales: la provincia con sus libertades tradicionales, el municipio con sus propiedades indivisas, los gremios y las corporaciones que enlazaban con vínculo fraternal á los trabajadores de un mismo oficio. Estas asociaciones, natural extensión de la familia, protegían al individuo: eran á veces traba, pero eran también apoyo; le encadenaban, pero también le sostenían; eran como el álveo en donde se movía la vida individual. En las desgracias eran socorro seguro, en tiempos ordinarios una vigilancia que conservaba al hombre en el buen camino; eran una fuerza para la defensa de los derechos vulnerados, y una tradición, en fin, para las generaciones nuevas... Hoy el individuo se encuentra perdido en el seno de la Nación... El hombre es un sér sociable, y sin embargo se ha destruído ó debilitado la institución en que la sociabilidad tomaba cuerpo y daba sólida base al Estado.»

Críticas y observaciones muy semejantes á estas, se encuentran en escritores contemporáneos de diferentes escuelas y partidos, y basta citar nombres tan distinguidos como los de Ahrens, Bluntschli, el P. Gratry, Renan, Olivier, Azcárate, Aparici Guijarro, Pérez Pujol y Moreno Nieto para reconocer que la verdad va abriéndose paso en la apreciación exacta de los problemas sociales de nuestro siglo.

2) LA ASOCIACIÓN LIBRE COMO IDEAL HISTÓRICO EN NUESTRO TIEMPO.—«Si las reformas de la primera revolución, dice con mucho acierto el Sr. Azcárate, tuvieron un carácter esencialmente *negativo*, aquéllas á que hoy se aspira lo han de tener por el contrario, esencialmente *positivo*. La tarea de antes era llana, pues que consistía sólo en *remover* obstáculos, y aun el borrarlos no tuvo grandes inconvenientes; la de ahora está erizada de peligros, porque se trata de *edificar* y es menester contar previamente con elementos y materiales. La *negación* era fácil: la *afirmación* es difícil».

Y la verdad es que el problema *positivo* de organizar la sociedad sobre la base de una libertad en gran parte conquistada, pasa enteramente desapercibido en las luchas de los partidos políticos, los cuales sólo se preocupan en cuestiones de *forma*, dejando desatendidas las de *fondo;* así se observa que, cuando alcanzan el poder, todos vienen á practicar lo mismo en la esfera administrativa, por no haber fijado antes los principios que han de regular las relaciones del Estado con el individuo y con la sociedad, como base para la organización de los servicios públicos.

Las soluciones de las escuelas científicas, son por regla general incompletas. El *individualismo*, después de haber emancipado la libertad de sus antiguas trabas, no sabe qué hacer con ella, y aunque reconoce las ventajas de la asociación, no se eleva al concepto orgánico de las relaciones sociales. El *socialismo*, después de haber combatido el atomismo de nuestra época, presenta planes de organización que destruyen la libertad individual. La *escuela histórica*, después de haber encarecido la necesidad de no divorciar el presente del pasado, vuelve á los privilegios de corporación ó de clase, como en la Edad Media. El *positivismo*, después de criticar á los ideólogos y de proclamar las excelencias de los hechos, constituye hipótesis de organismos sociales idénticos á los de la Naturaleza, sin deslindar la relación jurídica entre el individuo y la especie. El *positivismo*, después de revelar la realidad de los males sociales en oposición á las teorías optimistas, no indica remedio alguno, dejando que el destino humano sea obra exclusiva del azar ó de la fatalidad. Y de esta suerte, las escuelas referidas, á pesar de felices atisbos, no resuelven el problema *positivo* de nuestra época, tal vez por haberse fijado tan sólo en puntos de vista parciales.

Preciso es hacer justicia á Krause por haber sido el filósofo que mejor ha analizado la naturaleza de la sociedad y su relación orgánica con el Estado, según van reconociendo ya sus mismos adversarios. Y la justificación sería mayor, si no se mezclase en su doctrina lo *real* con lo *hipotético*,

al tratar de la organización universal de los fines humanos, y si por no establecer una línea perfectamente divisoria entre la Moral y el Derecho, no se inclinasen al socialismo gubernamental algunos de sus discípulos, según hemos dicho al exponer la teoría de los fines del Estado.

La solución al problema que nos ocupa sólo se encuentra en la *asociación libre*, esto es, en la realización de los fines sociales por la sociedad misma, mediante instituciones ó corporaciones que se organicen libremente según la naturaleza del fin que se proponen, pero enlazándose todas ellas bajo un principio general de organización.

Con arreglo á este principio, cabe volver la vista á la historia y restablecer el antiguo espíritu corporativo de las instituciones científicas, artísticas, benéficas y gremiales, pero sobre la base de la libertad moderna y sin tolerar sus pasados privilegios.

El carácter *nacional* que distingue al Estado moderno, debe reflejarse también en la organización general de todas estas corporaciones, no sacrificando este carácter á la creación de los organismos universales, á que suelen propender los discípulos de Krause.

3) Misión del Estado respecto á la organización social.—Cumple la sociedad libremente los fines de la especie humana en forma de progreso histórico, y debe abstenerse por tanto el Estado de imponer organizaciones artificiales valiéndose de su poder coactivo. Mas no por eso ha de permanecer alejado de la sociedad en la obra de su organización histórica. La misión del Estado es doble en esta materia; por una parte, debe prestar las condiciones de Derecho que estas sociedades necesitan para existir y desenvolverse; y por otra, ha de ejercer la función tutelar que le corresponde en el cumplimiento de los fines de la nacionalidad, según hemos expuesto en otro lugar (Parte 1.ª Sección 2.ª Cap. II).

CAPÍTULO II.

El Estado y las sociedades para fines especiales.

SUMARIO.—I. Consideración preliminar.
II. Sociedades para fines inmateriales. 1. De la sociedad científica. 2. De la sociedad artística. 3. De la sociedad moral y benéfica.
III. Sociedades para el fin económico; consideración especial de los gremios.

§ I. **Consideración preliminar**.—Los principios que determinan las relaciones entre el Estado y las sociedades especiales, son consecuencia de la doctrina expuesta en el capítulo anterior, cuya doctrina es á su vez deducción de la teoría de los fines permanentes é históricos del Estado. Partiendo, pues, de tales bases, nos limitaremos á hacer aplicaciones según la diversa naturaleza de los fines que prosiguen estas sociedades, dando por reproducida, á propósito de cada relación concreta, la materia que ha sido ya objeto de nuestra consideración en otros lugares de la obra.

§ II. **Sociedades para fines inmateriales.**—Comprendemos bajo esta denominación, la sociedad humana en el triple aspecto, científico, artístico y moral.

1) DE LA SOCIEDAD CIENTÍFICA.—La vida individual es harto breve para que el hombre aislado pueda cumplir plenamente el *fin científico;* la sociedad, en cambio, con tiempo indefinido y sumando los trabajos parciales de individuos, escuelas, pueblos y generaciones, se acerca progresivamente á la meta del saber humano. Y si la ciencia es

por tanto uno de los fines sociales, habrá de cultivarse por la sociedad misma, pero convenientemente organizada, pues la cooperación natural, de que hemos hablado en el capítulo precedente, no basta á determinar un progreso en esta rama de la actividad humana. La enseñanza en *cátedra*, la discusión en *academias* ó *ateneos*, y la colección de los libros en *bibliotecas* ó *archivos*, son *funciones* inherentes á la propagación, adelanto y conservación de la ciencia, que suponen necesariamente la existencia de ciertos organismos sociales.

Obra de la iniciativa privada debe ser la creación de estos organismos, y producto también de la actividad libre, la relación entre unos y otros para que todos cooperen armónicamente á la cultura científica de la nacionalidad. Problema es que el tiempo se encargará de resolver, si llegara el progreso hasta el punto de establecer una organización universal para la ciencia; á ello tienden las academias y congresos internacionales. Pero la naturaleza de las naciones modernas, como sociedades caracterizadas por la unidad de cultura y civilización, exige necesariamente que la ciencia, en todas sus funciones, tenga una organización propiamente *nacional.*

Cumpliendo el Estado la doble misión que le hemos atribuído, debe dar condiciones de Derecho para que los establecimientos científicos de *fundación particular* se desenvuelvan libremente, y conservar la función tutelar que hoy ejerce en la enseñanza, por no ser suficiente la iniciativa privada.

De esto se infiere, que si en el régimen de la enseñanza libre, la acción del Estado se limita al mantenimiento de los principios jurídicos que le relacionan en general con todas las sociedades, la enseñanza oficial, que por la razón dicha es hoy además de función social una función *pública*, debe hallarse sujeta á determinadas reglas que se han de formular en conformidad con *la naturaleza de la enseñanza misma*. He aquí por qué, no cabe confundir, dentro de un buen régimen administrativo, la enseñanza libre con la oficial.

2) De la sociedad artística.—El arte, como la ciencia, es fin también de la sociedad, que ésta debe cumplir convenientemente organizada, por medio de *instituciones libres*. La limitación que afecta á todo lo que es individual, detiene la inspiración del artista, que solamente consigue expresar aspectos parciales de la belleza artística; pero la sociedad, sumando las producciones individuales en un todo superior armónico, donde se resuelven las oposiciones y diferencias de lugar y de tiempo, realiza plenamente en forma de progreso histórico, el total ideal de belleza que puede concebir y expresar el espíritu humano. Mas no basta lo que hemos llamado *cooperación natural* para el cumplimiento del fin artístico como obra colectiva, sino que se requiere la *asociación* como hecho voluntario y reflexivo de las personas que al mismo se dedican. Preciso es conservar los trabajos de generaciones pasadas en los *museos*, exhibir y comparar las producciones contemporáneas en las *exposiciones*, propagar, difundir y depurar el arte, ya con un espíritu esencialmente crítico en las *academias*, ya con un carácter docente en las *escuelas*, ya con una tendencia práctica en los *estudios* y *talleres;* y todas estas instituciones suponen necesariamente la sociabilidad y la organización.

El Estado debe permitir y facilitar la iniciativa privada en la fundación de tales instituciones, prestando las condiciones del Derecho; debe continuar con la función tutelar que desempeña para la protección y fomento de las mismas, sujetándose á los principios que hemos expuesto al tratar de «los fines históricos»; y debe, por último, velar en todo tiempo por la conservación de los *museos* y *monumentos* que constituyen *una propiedad nacional*, según también se ha dicho al estudiar «la teoría de los medios».

3) Sociedad moral y benéfica. — Poderoso instrumento es la asociación para realizar el fin moral, tanto en la esfera de los deberes del hombre consigo mismo, como en la de aquellos que tienen con sus semejantes.

Obra del individuo debe ser la reforma de sus costumbres, dominando sus pasiones, adquiriendo hábitos de sobriedad y de templanza, fortaleciendo su carácter y haciendo triunfar el imperativo categórico de la conciencia sobre el egoísmo y los mezquinos intereses; pero es indudable que mucho contribuye á que esto se consiga, el auxilio mutuo, formando sociedades, como las de *corrección* y *templanza*, y otras instituciones *piadosas* como las que desde antiguo existen si bien con un carácter principalmente religioso.

La idea de asociación surge sin embargo con mayor importancia, cuando se considera el deber que tiene el hombre de socorrer á sus semejantes en proporción á los medios de que disponga. Este es el deber de la *beneficencia*, que para ser cumplido perfectamente ha de estar animado por el espíritu de *caridad*, y que siendo uno en su esencia se diversifica según la variedad de las necesidades que satisface. Así la beneficencia se dirige unas veces al entendimiento por medio de la enseñanza, otras al sentimiento por medio del consuelo, otras á la voluntad por medio del consejo, y principalmente atiende á las necesidades materiales, dando alimentos ó curando las enfermedades del cuerpo.

Todo esto exige una determinada organización en la sociedad; porque es preciso enterarse de la desgracia, recogiendo noticias é informes para separar la verdadera de la falsa; hay que acumular medios materiales y distribuirlos según las necesidades de cada uno y su relativa importancia; hay que acudir en busca de la miseria que permanece oculta; y hay, en fin, que armonizar los servicios benéficos de tal suerte, que no sobren los establecimientos en unas partes mientras faltan en otras.

El ideal en esta materia, consiste en que la sociedad se organice libremente para cumplir estos fines en la forma que determina su propia naturaleza. Pero en tanto así no suceda, habrá de continuar el Estado desempeñando su función tutelar respecto á la beneficencia, sin perjuicio de las condiciones de Derecho que ha de prestar siempre á las instituciones de fundación particular. Doble es por tanto la misión del Estado en la beneficencia, según se ha dicho

también al exponer la relación entre sus fines *permanentes* y los *históricos* en otro lugar de la obra (pág. 152). Y sin penetrar en el dominio del Derecho administrativo para establecer las diferentes atribuciones del Estado según se trate de la beneficencia pública ó de la particular, sí haremos constar la importancia que tiene el considerar la primera como función tutelar ó progresiva para resolver el debatido problema de la *asistencia*, pues que no hacemos excepción de ella en la doctrina que regula los fines históricos del Estado y colocamos esta cuestión al mismo nivel que otras cuestiones, como por ejemplo la de la enseñanza oficial, con lo cual desaparece el carácter especial de gravedad que se atribuye á dicho problema.

§ III. **Sociedades para el fin económico.**— Mientras dudan muchos todavía si la ciencia, el arte, la religión y la beneficencia son fines de la sociedad ó del Estado, la generalización de las doctrinas económicas de la escuela inglesa, hace ya indiscutible que el fin económico debe cumplirse por la sociedad misma, y que son absurdas las trabas que han impuesto los gobiernos á la libertad en la producción, en el cambio y en el consumo.

No por esto deja el Estado de mantener estrechas relaciones con el orden económico, ya en cuanto se refiere al patrimonio de la Nación y al suyo propio, ya en cuanto ha de prestar condiciones de Derecho á la vida económica de la sociedad en todos sus aspectos. Las funciones tutelares que desempeña el Estado para el cumplimiento progresivo y armónico de los fines nacionales, le imponen también ciertas atribuciones de auxilio y de fomento respecto al orden económico, debiendo facilitar y estimular la iniciativa privada, pero sin que pueda, por favorecer una industria, perjudicar á las demás ni al consumidor.

Sociedades especiales realizan el fin social económico, dedicándose á la producción, al cambio ó al consumo. Las mercantiles han llamado principalmente la atención del legislador, pero debe haber una ley general de sociedades que establezca principios comunes á todas, hállense ó no

comprendidas en el Código de comercio. Estos principios han de ser fundamentalmente los mismos que se han indicado en el capítulo anterior; y con arreglo á ellos, puede y debe el Estado favorecer el *movimiento cooperativo* de nuestra época, presentando tipos generales de organización, que sirvan de modelo á los socios ó de presunción de su voluntad cuando no los modifiquen expresamente.

Pero estas sociedades cumplen el fin económico-social aislada y parcialmente, y es menester andar un paso más en la obra de organización que corresponde á nuestro tiempo. Trátase hoy, dice Laveleye, de llenar la laguna abierta por la caída del antiguo régimen y por la revolución, estableciendo sociedades anónimas y cooperativas; pero las primeras «unen capitales y no hombres», y las segundas «carecen del sentimiento fraternal y religioso, de la tradición y vínculo jurídico de las antiguas corporaciones, no siendo con frecuencia otra cosa que asociaciones de combate para luchar contra los capitalistas».

He aquí por qué ilustres contemporáneos, procedentes de muy diversos campos, como Schmoller, Bluntschli, el P. Gratry, Farell, Levasseur, Moreno Nieto y otros, vuelven la vista á la *institución gremial*, aunque poniéndola en armonía con las necesidades de nuestro tiempo. Aceptando nosotros esta tendencia, nos limitamos á exponer las ventajas del gremio como lo hace el Sr. Pérez Pujol, que es quien ha sostenido primeramente y con más calor la idea en nuestra patria, dedicándose con gran perseverancia á ponerla en práctica.

El gremio, dice, como asociación cerrada y reglamentada, que sólo permitía el ejercicio de la industria á sus miembros y con arreglo á procedimientos marcados, ha muerto á manos de la justicia y no hay que pensar en resucitarle. Pero como *asociación voluntaria*, como agrupación espontánea de elementos afines, ha de ser la palanca más poderosa del adelantamiento social... Los intereses generales de cada industria ó profesión encontrarán su *natural patrono* en los nuevos gremios, porque siendo aquéllos los fines co-

munes de la vida humana, constituyen las *funciones sociales* á que deben servir éstos de apropiado organismo... A cada gremio toca promover el *bien común de su industria*, concertar los intereses parciales que se agitan en su seno, pero que deben fundarse en una coordinación superior... El gremio, por medio de exposiciones, de recompensas ú otros recursos, puede estimular la invención de las máquinas y procedimientos que *simplifiquen el trabajo*... El gremio puede costear los viajes de oficiales ó de maestros, para conocer en el extranjero y difundir en el país los *adelantos* del arte... El gremio puede *asegurar el consumo*, facilitando la salida de los productos con sus noticias y observaciones, y ayudando á que se abran nuevos mercados... Corresponde al gremio *completar la enseñanza*, reconstituyendo sobre nuevas bases los antiguos exámenes técnicos y el patronato de aprendices... El trato de fabricantes y obreros, en común asociados, romperá el hielo que con frecuencia los separa y hará desaparecer muchas preocupaciones que hoy los dividen... Este espíritu de concordia, dentro del gremio, es el que ha de constituir los *jurados mixtos;* el que puede crear el *patronato de obreros sin trabajo;* el que con ayuda de los grandes bienhechores, siempre inclinados á favorecer á sus prójimos más cercanos, á sus compañeros de trabajo, debe desarrollar la *beneficencia* y la *organización de los socorros* de manera que alcancen á todos los verdaderamente necesitados; el que ha de dar nueva existencia y vida á las *sociedades cooperativas;* y el que preparará, en fin, los ensayos de *participación* del obrero en los *beneficios*... Organizados gremialmente todos los trabajos, la agricultura, la industria, el comercio, todas las profesiones materiales ó científicas; unidas y condicionadas unas á otras todas las artes, como lo están por la producción y el consumo, fácil sería á los grandes organismos creados en cada uno de los fines sociales, entenderse para promover intereses comunes, para vencer obstáculos, para facilitar los cambios, para hacerse en éstos mutuas concesiones; y la rapidez que así adquiriera la circulación de la riqueza, refluiría

en el bienestar de todos, porque en el cuerpo social, como en el cuerpo físico, la circulación es la vida.

El Sr. Pérez Pujol, después de encarecer así las ventajas de los gremios, enlaza su historia con la época de mayor florecimiento de las libertades patrias, y cree que la institución gremial, no sólo ha de ser sólido apoyo del equilibrio económico, sino que está llamada á transformar la política y la administración, á cuyo efecto hace notables aplicaciones á los problemas del régimen electoral, de organización judicial, de reforma financiera, etc., etc.

Pero, sea de esto último lo que quiera, es indudable la necesidad de reconstituir el gremio de acuerdo con la libertad moderna, tomando tan sólo de la historia el *germen de la institución*, para que fructifique con nueva vida bajo el influjo de los demás elementos que ha conquistado ya la civilización presente.

El Estado puede ayudar á esta obra de reorganización económico-social, sin salirse de los límites que hemos señalado á sus fines permanentes é históricos. Los *sindicatos de industria* y las *cámaras de comercio*, podrán emplearse como medios para facilitar esta reorganización y procurar que tenga un carácter verdaderamente *nacional*.

CAPÍTULO III.

Relaciones entre la Iglesia y el Estado.

SUMARIO.—I. Idea general de la cuestión.
II. Doctrina de la religión cristiana acerca de la materia.
III. Oposición del ultramontanismo á esta doctrina.
IV. Principios que determinan la relación esencial entre la Iglesia y el Estado. 1. Libertad é independencia de la Iglesia. 2. Libertad é independencia del Estado. 3. Armonía y concordia entre ambas potestades.

§ I. **Idea general de esta cuestión.**—Aunque la relación *jurídica* entre la Iglesia y el Estado, es fundamentalmente la misma que la que éste mantiene con las sociedades consagradas á otros fines de la vida humana, exige, sin embargo, su estudio más detenida consideración, por las discordias que en otro tiempo existieron entre el sacerdocio y el imperio, y por la incompatibilidad que hoy pretende establecer el ultramontanismo entre los deberes del católico y los principios del Derecho público moderno. Y reconociendo lo mucho que interesa desvanecer las dudas en esta materia, atenderemos principalmente á demostrar, que al combatir el ultramontanismo la distinción entre la Iglesia y el Estado, se halla en abierta contradicción con el verdadero espíritu del cristianismo y con la doctrina de los más insignes teólogos de la religión católica.

§ II. **Doctrina de la religión cristiana acerca de la materia.**—Fué propio de los pueblos *paganos* del Oriente, de Grecia y de Roma, *confundir la religión con la política*, reuniendo en unas mismas personas los cargos civiles y los religiosos, ó subordinando la acción del gobierno á la influencia de la clase sacerdotal. El cristianismo estableció la verdadera distinción é independencia entre la

Iglesia y el Estado, diferenciándose así, no sólo de las religiones antiguas, sino también del mahometismo de la Edad Media, y de los modernos Estados protestantes cuando organizaron las iglesias oficiales.

San Juan Bautista anunció ya el reino del Mesías, no como un reino temporal, sino como una institución moral y religiosa. Y Jesús, en efecto, sólo se ocupó en el mejoramiento de las almas, dejando entregado el campo de la política á las disputas de los hombres. Pruébanlo muchos pasajes del Evangelio: «Dad al César lo que es del César, y á Dios lo que es de Dios.» «El reino de Dios no vendrá con muestra exterior, ni dirán hélo aquí ó hélo allí, porque el reino de Dios está dentro de vosotros.» «Mi reino no es de este mundo.» «Si mi reino fuera de este mundo, pelearían mis ministros para que yo no fuera entregado á los judíos; nací para dar testimonio de la verdad, y todo aquel que está por la verdad, mi voz oye.»

De esta suerte, el Divino Maestro separaba la religión de la política, dando el ejemplo con sus actos de respetar á las autoridades constituídas, sin predicar jamás la insurrección ni la discordia. Y cuando funda su Iglesia, no da más que un poder espiritual á sus apóstoles, para «enseñar á las naciones, bautizar á las gentes y absolver los pecados».

Las predicaciones apostólicas y las obras de los Santos Padres, reproducen y explican estas máximas; y de conformidad con ellas, sufren los cristianos el martirio antes que rebelarse contra el Estado, teniendo todos fe en la eficacia de la palabra divina, que no ha de propagarse por la fuerza, sino por el convencimiento.

§ III. **Oposición del ultramontanismo á esta doctrina.**—La palabra ultramontanismo se deriva de las latinas *ultra montes* (más allá de los montes), y se usaba en la Edad Media para denotar la *política* de la corte de Roma, que tendía á sobreponer el poder temporal de los Papas al de los príncipes *cismontanos* ó de los reinos situados más acá de los Alpes, que separan á Italia del continente europeo.

Surge entonces aquella multitud de teorías, que, fundándose en especiosos motivos, ya morales, ya históricos, desnaturalizan por completo el sentido del «*Reddite Cesaris, Cesari*», para defender la sumisión temporal de los pueblos á la corte romana. Hincmaro otorgaba al sacerdocio la facultad de residenciar á los reyes que hiciesen mal uso de su poder; Tomás Becket sostenía que los reyes cristianos debían someter sus resoluciones á la Iglesia, de quien habían recibido su autoridad; y Juan de Salisbury afirmaba que el príncipe es ministro del sacerdote para empuñar en su nombre la espada temporal. A estas doctrinas, que buscaban el apoyo de las falsas decretales, uníanse argumentos de carácter puramente histórico, como la pretendida donación del imperio de Occidente hecha por Constantino al Papa Silvestre, y la supuesta transmisión del imperio de los griegos hecha por los Papas á los reyes de los germanos. Sólo así se explica el espíritu de ciertos documentos que salieron de la corte pontificia en los siglos en que más poderoso fué su influjo temporal; unas veces se interpreta el *Quod cumque ligaberis super terram*, en el sentido externo de la sociedad civil; otras se compara la relación entre ambas potestades á la que existe entre el sol y la luna, por recibir ésta los rayos de aquél; y llega, en fin, á proclamarse que «las dos espadas están bajo la potestad de la Iglesia, manejándose la temporal por la mano de los reyes, pero á discreción del sacerdote». Los hechos responden á la teoría, y los papas (principalmente Gregorio VII, Inocencio III y Bonifacio VIII), intervinieron de un modo activo en la política, exigiendo vasallaje á unos príncipes, deponiendo á otros y desligando á los súbditos del juramento de fidelidad á sus reyes.

San Bernardo protestaba, sin embargo, con la mayor energía contra este espíritu de dominación temporal, y no faltaron escritores católicos que, como Hugo de Florencia, Alejandro de Hales, el Dante, Gerson y Guillermo de Ockam, combatiesen también el ultramontanismo teórico y práctico de la Edad Media.

§ IV. **Principios que determinan la relación esencial entre la Iglesia y el Estado.**— Estos principios son: *libertad é independencia del Estado* en el ejercicio del poder civil; *libertad* é *independencia de la Iglesia* en el cumplimiento de su elevada misión moral y religiosa; *armonía y concordia* entre ambas potestades por tener ambas su origen en Dios, la una para conseguir el bien *temporal* por medio del *Derecho*, y la otra para conseguir la bienaventuranza *eterna*. Tal es el verdadero significado en las palabras evangélicas: «Mi reino no es de este mundo» y «Dad al César lo que es del César», cuyas máximas bastan por sí solas, como dijo Bossuet, para echar abajo todo el edificio de la ambición ultramontana.

1) Libertad é independencia de la Iglesia.—Este principio lo formula con acierto el *Syllabus* cuando dice que la Iglesia «es una verdadera y perfecta sociedad completamente libre, que goza de derechos propios y constantes, como los recibió de su divino fundador, y que no pertenece al Poder civil definirlos ni fijar los límites en que puede ejercerlos». Así lo declara también la Filosofía del Derecho, cuando reconoce la existencia de un derecho interno en la Iglesia como en las demás sociedades, pero pide la misma fórmula para el Estado, defendiendo igualmente el origen divino del Poder civil, no porque proceda del Papa, ni esté vinculado en determinada forma de gobierno, ni mucho menos en ciertas dinastías que el ultramontanismo llama legítimas, sino por tener su fundamento en Dios, como lo explican San Juan Crisóstomo, Santo Tomás, Suárez y Belarmino. Rechazamos, por tanto, que el Poder eclesiástico necesite el permiso y el consentimiento del gobierno civil para ejercer su autoridad, creyendo que deben desaparecer muchos de los restos que aún quedan de las antiguas doctrinas regalistas; pero de igual suerte, consideramos inadmisible la opinión de los que entienden que la Iglesia puede decidir sobre la legitimidad de los gobiernos, deponer príncipes, desligar del juramento de fidelidad al Poder constituído, y excitar á la infracción de las leyes civiles.

2) Libertad é independencia del Estado—El ultramontanismo antiguo comparaba la Iglesia al alma y el Estado al cuerpo, y decía que así como el espíritu dirige á la materia, debe regirse el Estado por la Iglesia. La comparación es inexacta, y por tanto la consecuencia. Cuerpo y alma son inseparables en la vida del hombre, lo mismo en la social que en la religiosa; la ciencia, el arte, la educación y el orden económico caen bajo la esfera de acción, tanto de la Iglesia como del Estado, *aunque bajo diversos aspectos;* la Iglesia, en cuanto considera si tales fines se cumplen *religiosamente;* el Estado, en cuanto mantiene la *armonía social* para la realización de todos ellos, incluso el religioso que necesita también del Derecho en su manifestación externa. Además, nótese que ni el Estado tiene por fin realizar los fines del cuerpo, ni el *Derecho*, que es su fin propio, puede decirse que sea cosa material, so pena de que el ultramontanismo dé la razón en esto á las escuelas materialistas.

Pero el ultramontanismo procede de otro modo en los tiempos modernos, pues reconociendo perdida la influencia política que en otros siglos ejerciera, pretende hoy reemplazarla con una dominación absoluta de la inteligencia. La conducta es hábil: consiste en subordinar todos los conocimientos, y principalmente el del *Derecho*, á un solo criterio de doctrina, y en este criterio proclamarse los ultramontanos únicos é inapelables jueces. De esta suerte, todas las cuestiones del orden temporal de la vida se convierten en cuestiones religiosas, sometiendo en consecuencia los problemas del Estado á la solución de la Iglesia.

Mas esta doctrina es contraria al espíritu del catolicismo. El Papa sólo es infalible, según el texto del Concilio Vaticano, en asuntos de *fe* y de *moral*»; pero *no lo es* en materia de *Derecho*. Ahora bien; ¿cuál es el criterio para resolver los problemas de *Derecho?* La *razón*, y solamente la razón, por cuyo motivo el Estado no puede consentir que pretenda imponerse el criterio de la *fe*, para decidir cuestiones *jurídicas*. Jesucristo no vino á gobernar pueblos, sino á redimir á los hombres de la servidumbre del pecado; por eso dejó á salvo el criterio de la razón, ocupándose sólo en moral y dogma, y prescindiendo de crear moldes jurídicos para la vida temporal de las sociedades. San Isidoro concluye su obra *De Sinonimiorum*, diciendo que «la razón es guía de la vida, maestra de la virtud y *regla para el Derecho*». Santo Tomás afirma terminantemente: «En cuanto á aquellas cosas que se refieren al fin natural del hombre, puede obrar éste *por juicio de su razón*.» (Summa 1.ª y 2.ª q. 68, artículo 2.º); y por lo mismo añade: «que no deben absorberse el derecho divino, que es de gracia, y el *derecho humano, que es de razón natural*.» (Summa 2.ª 2 q. X). El insigne teólogo español Suárez, desenvuelve la doctrina tomista, diciendo que hay en el hombre una doble felicidad: una en la vida presente y otra en la vida futura; y en ellas debe distinguirse lo sobrenatural de lo natural, aplicando á lo uno la fe y á lo otro la razón. (Tractatus de legibus. Lib. III, cap. XI, 4).

3) Armonía y concordia entre ambas potestades.—Los principios de libertad é independencia, tanto de la Iglesia como del Estado, no son términos contradictorios, sino que se armonizan dentro de la unidad del destino humano y de la unidad también de la razón y la fe.

El cristianismo trajo al mundo, con la idea de la inmortalidad, el concepto de una bienaventuranza eterna además de la felicidad en la tierra, única que comprendieron los griegos y romanos. Pues bien; el fin de la *Iglesia* es tan sólo procurar esta bienaventuranza eterna; el fin de la *Sociedad*, el bienestar temporal; y el fin del *Estado*, prestar las condiciones de *Derecho* para que el fin natural y el sobrenatural se cumplan, manteniendo la armonía en las relaciones sociales. De esta suerte, siendo distintos los fines de la Iglesia, la Sociedad y el Estado, jamás ocurrirá conflicto mientras no traspasen su esfera de acción respectiva.

La Iglesia y el Estado se armonizan por el criterio que aplican, como quiera que, según la doctrina de Santo Tomás, la razón y la fe, lejos de contradecirse se completan

mutuamente, por ser ambas irradiación de la sabiduría infinita.

Iglesia y Estado debe armonizarse también en la práctica prestándose mutuo apoyo, pero sin atentar en lo más mínimo á su libertad é independencia. La Iglesia, como sociedad perfectamente organizada y completamente libre, necesita el amparo de la ley y de la fuerza coactiva para mantener incólumes sus derechos. El Estado, llamado á establecer y conservar la armonía en las sociedades, necesita que el espíritu moral y religioso de los pueblos vivifique la letra de las leyes, para que los deberes sociales se cumplan por algo superior al temor y á la fuerza.

Concluyamos, pues, indicando como fórmula de solución al problema: *la armonía entre la Iglesia libre y el Estado libre, para que el hombre, viviendo en sociedad, pueda realizar á la vez los fines temporales y los fines eternos de su existencia* (1).

---

(1) «Dios ha hecho copartícipes del gobierno de todo el linaje humano á dos potestades: la eclesiástica y la civil; ésta que cuida directamente de los intereses humanos y terrenales; aquélla de los celestiales y divinos. Ambas á dos potestades son SUPREMAS, *cada una en su género*; contiénense *distintamente* dentro de términos definidos conforme á la *naturaleza* de cada cual y á su causa próxima; de lo que resulta una como *doble esfera de acción*, donde se circunscriben sus peculiares derechos y atribuciones...

»Así que todo cuanto en las cosas y personas, de cualquier modo que sea, tenga razón de sagrado, todo lo que pertenece á la salvación de las almas y al culto de Dios, bien sea tal por su propia naturaleza ó bien se entienda ser así en virtud de la causa á que se refiere, todo ello cae bajo el dominio y arbitrio de la Iglesia; pero las demás cosas que el *régimen civil y político*, como tal, abraza y comprende, justo es que le estén sujetas, puesto que Jesucristo mandó expresamente que se dé al César lo que es del César y á Dios lo que es de Dios...

»La Iglesia es una sociedad perfecta en su clase y en todo lo que le corresponde, *como lo es también la sociedad civil*... En los negocios en que intervienen las dos potestades, es muy conforme á la naturaleza de las cosas y á la Providencia de Dios, no la separación ni mucho menos el conflicto entre una y otra potestad, sino la *concordia*, y ésta conforme á las causas próximas é inmediatas que *dieron origen* á entrambas sociedades».

ENCÍCLICA de S. S. León XIII, de 1.º de Noviembre de 1885.

PARTE TERCERA.

ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

SECCIÓN PRIMERA.

DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN GENERAL.

CAPÍTULO I.

La representación como sistema general de organización política.

SUMARIO.—I. Razón del plan.
II. La personalidad del Estado, en abstracto y en concreto.
III. Naturaleza de la representación. 1. En qué consiste la representación pública. 2. Formas de la representación (expresa y tácita, directa é indirecta). 3. Relaciones entre representantes y representados.
IV. Consideración especial del mandato imperativo.

§ I. **Razón del plan.**—Conocida la naturaleza del Estado y determinadas sus relaciones con el individuo y con la sociedad, vamos á tratar de la *organización política*, cuyo estudio se apoya en la doctrina expuesta en las dos partes anteriores. Pero la organización política se concibe bajo un doble aspecto: como principio general que preside la vida entera del Estado, y como base especial sobre la cual se constituyen cada uno de sus poderes particulares. De aquí la subdivisión de la PARTE TERCERA en dos SECCIONES, que tratan respectivamente de la organización política *en general* y de la organización política *en particular*. La teoría de las *Formas del Estado*, sirve de complemento á estos dos tratados, dando lugar á una TERCERA SECCIÓN.

§ II. **La personalidad del Estado, en abstracto y en concreto.**—Mientras la opinión vulgar llama Estado al conjunto de personas que ejercen sus po-

deres y principalmente el ejecutivo (gobierno), la opinión científica suele prescindir de estas personas y fijarse casi exclusivamente en la idea, viendo sólo el Estado en la colectividad. Ambos puntos de vista son sin embargo verdaderos; éste último, considera la personalidad del Estado en *abstracto;* aquél, en *concreto.* Y si quiere darse nombres distintos á estos dos modos de concebir el Estado, puede llamarse al conjunto de personas que sirven de órganos al Poder, *Estado oficial;* y á la colectividad de donde proceden estos órganos y que se mantiene distinta de ellos, *Estado no-oficial.* Ahora bien; todo el problema de la *representación*, como sistema de organización política, consiste en determinar las relaciones que deben existir entre el Estado *oficial* y el *no-oficial*, entre la personalidad del Estado en *abstracto* y esta misma personalidad en *concreto.*

§ III. **Naturaleza de la representación.**—¿En qué consiste la representación? ¿Cuáles son sus formas? ¿Qué clase de relaciones se establecen entre los representantes y los representados? Tales son las cuestiones que este punto comprende.

1) ¿En qué consiste la representación pública?—El Estado es *una persona social* con todos los caracteres propios de ésta, que hemos determinado en otro lugar. No es mera suma de individuos, como sostiene la escuela individualista; pero tampoco tiene su unidad existencia independiente de los individuos que la forman, como pretenden algunos panteístas. La noción del Estado es uno de esos conceptos que en lógica se llaman *universales*, y tiene la misma realidad que éstos siquiera no afecten forma física.

La idea de la *representación* surge desde el momento en que se considera la necesidad que tienen las *personas sociales* de ejercer funciones más ó menos relacionadas con la vida material, y la imposibilidad de que las verifiquen por sí mismas por carecer de un organismo corpóreo. Tal sucede al Estado, cuyos fines exigen la prestación de servicios que solamente puede hacer la persona física. Pues bien; la representación es el título en virtud del cual determinados

individuos personifican físicamente al Estado, ejerciendo *en nombre de todos* las funciones públicas.

2) Formas de la representación.—La representación pública, que es en sí misma *necesaria* por no concebirse el Estado sin órganos que le representen, se manifiesta como un hecho *voluntario* en cuanto depende de la colectividad la designación de las personas que han de desempeñar sus funciones. Consecuencia es esta del principio de la *soberanía* del Estado, que se ha examinado en otro lugar.

Pero dentro de este principio, la representación puede afectar formas distintas, según que la designación de los representantes, se hace de un modo expreso ó tácito, directo ó indirecto. La designación es *expresa*, cuando se revela claramente la voluntad colectiva por medio de la *elección;* y es *tácita*, cuando esta voluntad se presume por actos de la colectividad que sancionan la tradición histórica ó los hechos consumados. La designación es *directa*, cuando el mismo cuerpo electoral nombra las personas que han de representarle, é *indirecta*, cuando el nombramiento se hace por órganos que han sido designados con anterioridad expresa ó tácitamente.

Cada una de estas formas de designación se subdivide en otras, las cuales se combinan entre sí según las condiciones de la función pública de que se trate; y aunque de ordinario sólo se habla de representación refiriéndose al Poder legislativo no hay cargo ni magistratura del Estado que deje de fundarse en la designación *expresa* ó *tácita*, *directa*, ó *indirecta*, pues que de otra suerte sería completamente ilusorio el principio de soberanía. Así por ejemplo, la magistratura del rey en las monarquías hereditarias, es una representación *tácita*, y los cargos que desempeñan los empleados en las oficinas públicas, son una especie de representación *indirecta*.

3) Relaciones entre representantes y representados.—Mediante la representación, múestranse como distintos el Estado oficial y el no-oficial, pero sin que puedan existir separadamente. «Constituído el Estado oficial, dice

con mucho acierto el Sr. Giner (D. F.), en representación del Estado todo, no difiere de él en el número ó naturaleza de sus funciones y poderes, sino puramente en la forma artística de su actividad, con arreglo al fin que está llamado á desempeñar. En razón de su función especial, tiene el Estado oficial propia sustantividad, no siendo una pura delegación, por más que penda del Estado todo *en la determinación de las personas*, teniendo aun en este punto ciertos límites la acción de la sociedad jurídica, según la capacidad necesaria de sus miembros para la realización artística del Derecho. A su vez, no puede el Estado oficial constituirse como único y exclusivo Estado, como se ha pretendido muchas veces... El Estado total y el oficial se completan y auxilian recíprocamente, siendo dos formas permanentes de la sociedad jurídica... La armonía entre estas dos formas totales, es el primer fundamento necesario para la organización del Estado.»

Ahora bien, he aquí los principios que pueden servir de base para establecer esta *armonía* en las relaciones de los representantes con sus representados, cuyas relaciones son muy semejantes á las que existen entre los órganos y la totalidad del cuerpo humano, según ha hecho notar oportunamente Herbert Spencer aunque sin concretarlas siempre de un modo satisfactorio.

1.º Los representantes del Estado representan á la *totalidad* de los individuos y corporaciones de éste, y no al grupo de personas que haya contribuído á su elección ó nombramiento. Este principio, reconocido por todos los modernos gobiernos representativos, permite que tengan representación en el Estado las mujeres, los menores de edad, los incapaces, los extranjeros y en general todos los individuos que no toman parte en las elecciones.

2.º Los órganos que realizan de un modo especial las funciones públicas, *no absorben* la plenitud de las mismas, á la manera como la existencia de vísceras especiales para las funciones fisiológicas de la nutrición y la respiración, no impide que el cuerpo humano respire y se nutra por todos

sus poros. La realización artística de los fines del Estado, exige que determinados individuos se consagren á ellos especialmente; pero la agrupación social no puede abandonar por completo á sus representantes el ejercicio de las funciones públicas, sino que debe intervenir directamente en cierto grado, ya para revelar su espontaneidad en la concepción del Derecho y de las necesidades sociales, ya para hacer colectivamente aquello á que no alcanzan sus órganos, ya para dar una muestra de que no renuncia á su soberanía. La elaboración de la regla jurídica por medio de la costumbre, la facultad que tiene cualquier ciudadano de detener á un criminal, la formación de los presupuestos municipales por las juntas de asociados..., son otros tantos ejemplos de esta intervención directa de la sociedad.

3.º Los representantes del Estado han de ser *independientes* en las funciones que ejerzan, por exigirlo así el cumplimiento de las mismas, debiendo obrar de conformidad con su razón y no por mandato imperativo de sus electores, aunque sujetándose siempre á la ley, á cuya obediencia debe servir de garantía una responsabilidad verdadera.

4.º Los representantes han de procurar inspirarse siempre en el *espíritu público*, para conocer las necesidades del país y gobernar conforme á ellas.

Y 5.º Los representados deben prestar *respeto y acatamiento* á los individuos que ejercen las funciones públicas, viendo siempre en ellos, á pesar de sus defectos personales, los representantes de la ley y del Estado.

§ IV. **Consideración especial del mandato imperativo.**—Cuando la representación se verifica de un modo expreso por medio del sufragio, ¿qué relación liga al representante con el representado? Tal es la cuestión conocida con el nombre *del mandato imperativo*, y que más especialmente se ha discutido con motivo de la organización de las Cámaras, aunque en rigor corresponde al problema de la naturaleza de la representación pública, porque puede plantearse siempre que se trata de cargos que se proveen por elección.

Tiene lugar el mandato imperativo, cuando los electores imponen previamente una solución determinada al representante, el cual se obliga á procurar esta solución en el desempeño de su cargo. Según este principio, la representación es un *mandato* como el contrato que el derecho civil designa con este nombre, llamándose *imperativo* porque se sobrepone á la voluntad del representante. Víctor Hugo le ha denominado, acaso con más propiedad, *contractual* ó *sinalagmático*, en el programa que presentó á sus electores en 1871, juntamente con su candidatura, comprometiéndose á votar en la Cámara con arreglo á determinadas soluciones.

Planteada la cuestión en su más elevado terreno, discutir el mandato imperativo, equivale real y efectivamente á determinar si el diputado es simple procurador de las personas que le eligen ó representante de toda la Nación, de la cual se constituye en órgano temporal para el ejercicio de sus funciones.

Cuando se cree que el Derecho es producto de la voluntad, nada tiene de extraño que se haga del representante del Estado un personero de determinadas individualidades, para el único efecto de hacer contar su número en la formación de las leyes. Guizot ha dicho que el mandato imperativo repugna á la naturaleza de los gobiernos representativos, y lo cierto es que así viene á declararlo el mismo Rousseau, pensando lógicamente. «La soberanía, dice en efecto el autor del *Contrato social*, no puede ser representada, por la misma razón que no puede enajenarse. Consiste esencialmente en la voluntad general, la voluntad general no se representa... Los diputados del pueblo no pueden ser, pues, sus representantes; solamente son sus comisionados, y nada pueden concertar definitivamente».

Por fortuna, los principios del Derecho público moderno se han generalizado ya lo bastante, para que nadie ignore que el representante lo es de toda la Nación, sin diferencia de electores y no electores, sin distinción de vencedores ni de vencidos, una vez terminada la lucha electoral. Por eso, las constituciones vigentes hállanse de acuerdo, al procla-

mar la máxima de que «los representantes elegidos en los distritos, no lo son de estos distritos, sino del Estado nacional», siendo la legislación de New Jersey acaso la única que haya admitido el mandato imperativo, y eso con un carácter muy distinto de como suele entenderse generalmente.

Los partidarios del mandato imperativo, olvidan que la *discusión* es condición indispensable en la obra legislativa, la cual no sólo tiene por objeto ilustrar á los representantes antes de la votación, sino también contribuir á que se aclare y determine la opinión pública, con la comparación de las razones en pró ó en contra referentes al asunto que se debate; y la discusión á nada conducirá, cuando los diputados tengan ya resuelto, por una imposición anterior, lo que hayan de votar. Por eso decía Guizot, en uno de sus más notables discursos parlamentarios, que «el mandato imperativo pospone el examen á la resolución, y destruye la libertad de los que examinan y discuten, otorgando el poder absoluto, el poder de decidir soberanamente, á los que ni discuten ni examinan».

Pero es más; la *votación*, momento esencial también del procedimiento legislativo, se haría muy difícil y á veces impracticable. Imposible sería en ciertas ocasiones llegar á una transacción entre elementos diversos, como suele aconsejar la práctica parlamentaria, para dar solución estable á un asunto facilitando la concordia de los partidos, puesto que cada individuo habría de votar según el mandato imperativo. De admitirse este sistema, tendría que aplazarse contínuamente la votación de las leyes, siempre que los representantes declarasen que no se hallaban suficientemente instruídos por sus electores y que necesitaban acudir de nuevo á ellos, preguntándoles lo que habían de votar en circunstancias no previstas en el mandato; dificultades que á cada momento ocurrirían por la complejidad de las cuestiones que se debaten en las Cámaras, á menos que se quiera suponer una previsión y una sabiduría tan grandes en los electores, que puedan fijar de antemano en el mandato la



resolución de todo los casos que se presenten. He aquí por qué los partidarios del mandato imperativo, haciéndose cargo de estas dificultades y batiéndose en retirada, han defendido últimamente la tesis de que el mandato sólo se refiera á determinadas cuestiones, dejando respecto á las demás en libertad á los representantes. El problema varía ya de aspecto, en cuanto se reconoce la misión propiamente *representativa* del diputado, al menos en las cuestiones que se dejan á su prudente árbitro, ilustrado por la discusión; pero circunscribiendo el mandato imperativo á determinadas soluciones que se declaran fundamentales, más valiera que los electores las votasen directamente en forma de *plebiscitos*, en vez de designar representantes privados de la libertad de discutir y de votar conforme á sus creencias.

De todo esto se infiere la inutilidad de los Parlamentos, aceptándose el sistema del mandato imperativo. Lejos de molestar al país con periódicas elecciones para la formación de los órganos del Poder legislativo, cuya misión es votar, en vista de una discusión ordenada, bastaría que los poderes constituídos enviasen á recoger directamente los votos de los pueblos, acerca de los mismos proyectos de ley. No fué otro el sistema que pusieron en práctica nuestros reyes absolutos, para eludir la reunión de Cortes, solicitando directamente de los concejos la aprobación del impuesto, con el fin, según se decía, de que éstos no tuviesen la molestia de enviar procuradores; lo cual fué, seguramente, una de las causas que más contribuyeron á la pérdida de la libertad en España.

Si en la función legislativa sólo se tratase de sumar las voluntades de los electores, podría perfectamente ponerse en práctica el sistema del publicista norte-americano Simón Sterne, según el cual los diputados deben tener tantos votos en las Cámaras como los que obtuvieron al ser elegidos. Y de esta suerte, podría también prescindirse de los Parlamentos, pues bastaría con que un solo diputado hubiese obtenido por acumulación la mitad más uno de los votos de los electores de todo el país, para que él solo fuese quien

ejerciera el Poder legislativo. Esto parecerá absurdo, pero es consecuencia lógica del sistema, por que considerando al representante como mero procurador, no habría razón para impedir que una sola persona reuniese todos los poderes necesarios para el ejercicio de la función legislativa.

Pero, sea de esto lo que quiera, el mandato imperativo no podría ponerse en práctica por falta de una sanción que hiciese efectivo su cumplimiento. «Las sanciones posibles, dice Maurice Block, habían de ser, ó una censura dirigida contra el diputado ó una revocación del mandato... Y ¿cómo reunir para este efecto á los electores? Tal reunión no podría verificarse por mediación del gobierno, como en tiempo de elecciones ordinarias, porque así tendría éste un poder exorbitante sobre los diputados que haría ilusoria su independencia. ¿Se dará el encargo de examinar las opiniones del diputado á un comité de electores, con el derecho de convocar al cuerpo electoral? Pues en este caso—suponiendo que se haya formado el comité representando la opinión media de los electores—¿quién nos garantiza que los hombres que componen dicho comité *continúan* representando la opinión media ó todas las variantes de opinión de los electores? ¿Y de tener este comité un poder real y efectivo, no ejercería sobre el diputado una influencia tiránica, que haría rehusar el mandato á los hombres más notables por su posición, su capacidad y sus virtudes?» Tiene razón este distinguido publicista; el mandato imperativo subordina completamente los mejores á los medianos, absorbiendo la representación en el cuerpo electoral.

En suma, el mandato imperativo es inaceptable, tal como de ordinario se presenta, por ser contrario á la naturaleza de la representación, por hacer la discusión imposible, por contradecir la existencia misma de los Parlamentos y por ofrecer en sí mismo dificultades casi insuperables para su realización práctica.

Tendencia a la colaboración del pueblo mediante la elección y no de representación

CAPÍTULO II.

Representación del elemento individual.

§ I. **Necesidad de la representación del elemento individual.**—El Estado es, ante todo, un conjunto de *individuos*, que sea cualquiera el fin especial á que se dediquen, hállanse ligados por el vínculo de *un común Derecho*, el cual sirve de base á todas las relaciones sociales. Lo mismo aquellos que se consagran á la ciencia, que los que cultivan el arte, desempeñan el sacerdocio, ó ejercen la industria y el comercio, todos merecen igual apreciación al Estado, considerados *individualmente;* y fuera injusto que, cuando todos han de obedecer las mismas leyes, no contribuyan á su formación independientemente del fin social que realicen, y que cuando todos han de estar sometidos á un mismo Poder, no participen de su ejercicio, siempre que sean capaces de desempeñar las funciones que lleva consigo. Surge de aquí, la necesidad de la representación del *elemento individual* en la organización del Estado; y aunque el estudio de cómo tiene lugar esta representación, suele hacerse al tratar del Poder legislativo, nosotros lo verificamos en este sitio, porque afecta al sistema general de organización política, y produce consecuencias comunes á la formación de todos los órganos corporativos que se constituyen por sufragio.

Conviene advertir, que los sistemas de representación individual que vamos á exponer, tienen aplicación, no sólo para organizar las asambleas que representen especialmente el elemento individual del Estado, sino también para obtener la proporcionalidad *numérica* en las elecciones de aquellos cuerpos que representan el elemento social del mismo.

§ II. **Régimen de las mayorías.**—Prevalece hoy casi por completo el régimen de las mayorías, que consiste en proclamar representante al individuo que ha obtenido la mitad más uno de los votos de un colegio electoral. Y de tal manera nos hallamos habituados á tal régimen, que no advertimos en él un defecto capitalísimo que se percibe fijando un poco la atención, con evidencia matemática. Supongamos que para elegir *diez* diputados toman parte 10.000 electores, de los cuales 5.001 pertenecen al partido A y 4.999 pertenecen al partido B; lo lógico sería que saliesen *seis* diputados del partido A, y *cuatro* del partido B; pero se acepta el régimen de las mayorías, y los *diez* diputados son de un solo partido, quedando sin representante la opinión de los 4.999. Generalícese el sistema, haciendo de la Nación un solo colegio electoral, y bastaría que un solo partido contase un voto más que los otros, para que las Cámaras fuesen completamente homogéneas. Se dirá: es que dividiendo la Nación en colegios que elijan un solo representante, no habrá esta homogeneidad, porque no ha de dominar en todos los colegios el mismo partido; pero siempre resultará que por un voto de diferencia, quedan sin representación las opiniones de un grupo importantísimo de electores, y que clasificados los individuos de la Cámara por sus ideas políticas, no corresponden numéricamente á los partidarios de las mismas en el cuerpo electoral, considerado en su totalidad (1).

---

(1) Con el sistema de proclamar representante al que obtenga la mitad más uno de los electores, puede darse el caso que se cita de las elecciones de 1882 en Bélgica, de que la mayoría obtuviese en Gante con

Para remediar este defecto del régimen de las *mayorías*, se han propuesto múltiples *sistemas* que vamos á exponer, distinguiendo los que se limitan á dar *participación á las minorías*, de aquellos otros que, como dice Francisco Genala, aspiran á conciliar la representación de unas y de otras, bajo *un principio común de proporcionalidad*.

§ III. Participación de las minorías.

1) Sistema del voto restringido.—Consiste este sistema en limitar el derecho del elector, no permitiéndole que vote el número total de los representantes que corresponden á su colegio, sino un número inferior al mismo, con objeto de que el resto pueda ser designado por las minorías. Así por ejemplo, cada elector sólo podrá votar *dos* diputados, cuando hubieran de elegirse *tres* en el colegio de que formase parte; *tres* cuando *cuatro*, *cuatro* cuando *seis*, *cinco* cuando *siete*, etc. Fijándonos en el primero y segundo de estos casos, resultaría que suponiendo que votasen todos los electores del partido en mayoría, sería sin embargo elegido un representante de la minoría; en el tercero y cuarto caso, serían *dos* los designados por ésta.

Tal sistema, presentido por Condorcet en su «Plan de Constitución» de 1793, fué propuesto por el conde Grey en 1836 á la Cámara de los Lores en Inglaterra, cuando se discutía la reforma de los municipios de Irlanda, pidiendo que los electores sólo votasen los cinco octavos del número total de consejeros.

Lord Russell en 1854, siendo ministro, planteó la reforma, proponiendo que en cada colegio de electores á que correspondiesen tres diputados, sólo pudiera votarse por dos. La reforma desechada entonces, presentóse de nuevo

---

3.795 votos, cuatro senadores y ocho diputados, y la minoría, con 3.723 votos, *ninguno*.

Es más: proclamándose representante al que obtenga la mitad más uno de los votos en un distrito, puede acontecer que siendo desigual el número de electores que voten en unos y otros distritos, sumándose el total de votantes de cada partido en toda la nación no corresponda á la suma de sus representantes elegidos; así se cita también el ejemplo de Suiza donde en 1884, 170.000 electores eligieron á la mayoría del Consejo nacional y 174.000 á la minoría.

por Lord Cairns en 1867, siendo al fin aprobada primero en la Cámara de los Lores y después en la de los Comunes, y confirmada nuevamente en 1870 al desechar la proposición de Mister Bright para que se anulase, sosteniendo entonces Disraeli que no bastaba una sola prueba para abolir una institución que todavía no había echado raíces en el país.

Con arreglo á este método se hicieron las elecciones de la Constituyente de Nueva York en 1867. Se ha aplicado principalmente á las elecciones de jurados y de jueces, aceptándolo el cantón de Vaud en 1869, y el Illinois en 1870. Parece que se usa en el Parlamento italiano para formar las comisiones. El Brasil lo ha admitido cuando corresponde á las provincias elegir más de dos diputados, y en España se ha puesto recientemente en práctica para las elecciones de concejales y de diputados á Cortes.

La claridad y sencillez de este sistema le hacen esencialmente práctico, por más que lord Bright, su implacable adversario, le calificase de «simple absurdo en materia de legislación». Pero aunque tiende á corregir los vicios del régimen de las mayorías, no consigue que las minorías estén representadas *justa* y *proporcionalmente*, lo cual constituye su gran defecto.

Desde luego se advierte, que es completamente arbitraria la relación numérica que establece entre los representantes de la mayoría y los de la minoría, no pudiendo decirse que una Asamblea así elegida sea espejo fiel de la opinión. ¿Se acepta ó no el principio de que las mayorías deben estar representadas en los Parlamentos? Pues si se acepta ¿con qué derecho se reduce *á priori* su representación legal á la tercera ó cuarta parte de la que tenga un partido dominante? Es más, ¿con qué derecho se cercena también la voluntad del elector, no permitiéndole que vote el número total de los diputados que han de representar su distrito? Admítase este sistema y se tendrá, de un lado una limitación de todo punto arbitraria al derecho de las minorías, y de otro una imposición no menos discrecional al de-

recho de las mayorías, impidiendo que estén representadas en la proporción que les corresponda en los colegios donde triunfen por completo.

Esto sin contar que dentro de las minorías, sólo aparecerá representada la que alcance un voto más, aunque sean de hecho iguales, no consiguiéndose tampoco la proporcionalidad de su representación.

2) Sistema del voto acumulado.—Con arreglo á este sistema, se autoriza al elector para que en vez de dar un voto á cada uno de los diputados que hayan de elegirse en el colegio, distribuya el número total de sus votos en la forma que mejor le plazca, pudiendo hasta favorecer con todos á uno solo de los candidatos. Más claro: si corresponden cinco diputados al colegio electoral, queda facultado el elector para otorgar á un mismo candidato dos, tres, cuatro ó cinco votos. De esta suerte, las minorías tendrán menos representantes que la mayoría, pero no dejarán de tenerlos, pues en lugar de repartir sus votos entre muchos, los acumularán en favor de pocos.

Este sistema, defendido por M. James Garth Marshall, ha tenido diversas aplicaciones; ya para la elección de senadores, como en el cabo de Buena Esperanza, donde primero se puso en práctica; ya para elecciones municipales, como en la Pensilvania, que lo aceptó en la legislatura de 1869; ya para las elecciones académicas como en Inglaterra, cuyos *schools boards* se constituyeron así en 1870; ya, en fin, para las elecciones generales como en algunos Estados de la Unión norte-americana.

Desde luego no cabe duda, como dice Garth Marshall, que hallándose autorizado el elector para dar sus tres votos, por ejemplo, al mismo candidato, la minoría tiene asegurado *un* representante. Y en el supuesto de que los electores de la minoría constituyan la tercera parte del cuerpo electoral, parece también que se consigue la proporcionalidad en la representación, triplicando cada uno su voto para sacar uno de los tres diputados que correspondan al distrito. Presenta este método la sencillez del anterior, y no in-

curre en el defecto de establecer á priori el número de representantes que han de tener respectivamente mayoría y minorías.

Pero la proporcionalidad es más aparente que real, y más bien de cálculo que de justicia. En tanto vale el voto de un ciudadano, en cuanto expresa su opinión respecto al representante que elige, por las ideas que significa; así es, que por más que el elector dé tres, cuatro ó cinco votos á su candidato, todos estos votos no tendrán más valor moral que el de uno solo, porque sólo expresan una opinión individual. Se dirá que lo que se procura ante todo, es la representación del partido, esto servirá únicamente para indicar que ha de buscarse la proporcionalidad de otro modo diferente, no multiplicando la opinión del individuo, sino reflejando fielmente el número de opiniones individuales con que cuenta cada agrupación política. Por otra parte, como hace notar Mr. Gigou, no sería posible dar en la práctica á cada partido el número de representantes proporcionado al número de sus afiliados, dependiendo el éxito en la lucha electoral de la mayor ó menor exactitud con que los directores de la elección calculen previamente el número de votos de que disponen, para aconsejar á los electores el número de veces que han de escribir el nombre de cada candidato en la papeleta, con lo cual el triunfo sería de los más hábiles, desestimándose casi por completo la iniciativa del elector.

§ IV. **Representación proporcional numérica.**

1) Concepto del cociente electoral.—Constituye la base común de los muchos sistemas que con este nombre se conocen, una operación aritmética que consiste en dividir el número de electores por el de representantes, para obtener un cociente de votos, que serán los que deba reunir cada candidato para ser proclamado diputado. Y sean cualesquiera las dificultades con que pudiera tropezar en la práctica este principio de representación política, preciso es reconocer que no hay otro criterio más exacto de pro-

porcionalidad entre las fuerzas numéricas de los partidos en la opinión y el número de representantes que éstos envien á las Cámaras.

Un ejemplo servirá para ponerlo en evidencia. Supongamos un colegio electoral compuesto de 7.000 electores, de los cuales 4.000 pertenecen al partido A, 2.000 al partido B y 1.000 al partido C; y fijemos en *siete* el número de los diputados que corresponden á este colegio. Con arreglo al régimen de las mayorías, hoy existente, los *siete* representantes resultarían elegidos del partido A, sólo por el hecho de contar más de la mitad de los votos. Pero admítase el principio fundamental del sistema que exponemos, y resultará que siendo el cociente 1.000, la representación del colegio se compondrá de *cuatro* diputados del partido A, *dos* del partido B y *uno* del partido C, en exacta proporción con el número de electores que corresponden á dichos partidos.

Este sistema, indicado á fines del pasado siglo por el Duque de Rischmond en Inglaterra, ha sido fundamentalmente expuesto por Hare en el mismo país en 1857, quien primero en folletos y después en un extenso tratado, no sólo formuló los principios científicos de la doctrina, sino también determinó las reglas prácticas para su aplicación. Dos años antes, en Dinamarca, el Ministro de Hacienda Andrae, ilustre matemático y esclarecido hombre público, expuso una teoría muy semejante, llevándola al terreno práctico de la legislación; y en efecto, las leyes dinamarquesas que han aplicado el sistema del cociente electoral, son testimonio de su carácter práctico al propio tiempo que la fórmula más concreta de su naturaleza. He aquí por qué, designamos el sistema del cociente electoral con el nombre compuesto de sus dos fundadores *Andrae-Hare.*

El desenvolvimiento de la teoría ha hecho surgir una multitud de opiniones particulares, que procuraremos ordenar *sistemáticamente* en razón del objeto especial que se proponen, después de exponer el sistema tal como lo han presentado sus autores.

2) Sistema Andrae-Hare.—Tomás Hare ha fundado

su doctrina sobre la triple base de la unidad del colegio, la unidad del voto y la unidad del cociente.

Partiendo del *colegio único*, establece escrutinios parciales en los distritos y un escrutinio general en la capital del Estado. Las elecciones deben hacerse por distritos, presentando el elector una papeleta en que designe por orden numérico la preferencia que otorga á los candidatos, pero sin que su voto valga más que para *uno*. Remítense las papeletas de votación á la capital, y en ella se forma el *cociente*, dividiendo el número total de las mismas por el de los diputados que han de componer la Cámara.

De esta suerte se consiguen las tres unidades de colegio, de voto y de cociente, en cuanto todos los electores constituyen el colegio nacional, cada elector sólo dispone de su voto, y el cociente es igual para todos los representantes.

Mas al verificar la proclamación de los diputados, ha de ocurrir necesariamente que mientras unos candidatos sobrepujen el cociente, otros no le alcancen con los votos obtenidos. Y esto es lo que trataba de remediar Hare, con el orden de preferencia manifestado en las papeletas. Al efecto, en el escrutinio general, se hace una clasificación de los candidatos por el lugar que ocupan en estas papeletas, proclamándose desde luego á todos los que están en primer lugar y llenan el cociente; las papeletas de los proclamados se inutilizan, y todas las demás en que apareciesen los mismos en primer lugar se cuentan en favor de los que ocupasen el segundo. Proclamados los segundos lugares con el aumento de votos sobrantes á los primeros, se repite la operación hasta que resulte la elección completa.

La teoría de Andrae se especifica en la ley dinamarquesa de 1855, que él inspiró. Con arreglo á ella (artículos 18 á 27), las elecciones se hacen por colegios, correspondiendo á cada uno varios diputados. El elector escribe sus candidaturas en la papeleta por orden de preferencia. Depositanse los votos en la urna electoral, y cerrada la votación, el presidente forma el cociente, dividiendo el número de votantes por el de diputados que corresponden al colegio. Acto

seguido se verifica el escrutinio, leyéndose de las papeletas sólo los primeros lugares, hasta que éstos alcancen el cociente electoral, pasando luego á leer los segundos lugares. En el caso de que á pesar de esto no se complete el número de representantes, se proclama á los candidatos que tuviesen mayoría de votos después de haber alcanzado más de la mitad del cociente; y en el supuesto de que hubiese dos con iguales votos, decide la suerte la proclamación definitiva.

Comparando los sistemas de Hare y Andrae, se ve que mientras aquél parte de la unidad del colegio y del cociente, éste, tal vez por acomodarse mejor á la práctica, conserva la variedad de colegios, rompiendo en consecuencia la unidad de cocientes. Uno y otro tienen de común la misma operación aritmética, resolviendo la cuestión del exceso de votos por medio de los lugares de preferencia.

3) Desenvolvimiento del sistema.—El principio del cociente electoral, que Stuart Mill considera como uno de los descubrimientos más importantes de la ciencia política moderna, ha sido desarrollado en diversas formas por un gran número de teorías que procuraremos sintetizar, refiriéndolas á las cuestiones que intentan resolver dentro del sistema con el principal objeto de facilitar su aplicación.

¿Ha de ser el cociente electoral fijo ó variable? ¿Será común á toda la Nación ó especial de cada distrito? ¿Constituirá el máximum ó el mínimum de votos que han de conseguir los representantes? ¿Cómo se nivelarán los sufragios obtenidos por cada candidato para conseguir la igualdad común ó especial de cocientes electores? ¿Qué se hará en el caso de que terminadas las elecciones, no resulte completo el número de representantes por no poderse completar algunos cocientes á pesar de la adición de votos sobrantes? Tales son las cuestiones que surgen del principio fundamental del sistema.

a) Fijándonos en la primera de estas cuestiones, hemos de consignar que la generalidad de los autores optan por el cociente *variable*, siendo verdadera excepción lo propuesto por E. Passavant en 1864 á la constituyente de Francfort,

para que se estableciera el cociente en la ley, exigiendo que cada diputado obtuviese 350 votos. Si alguna ventaja pudiera tener la permanencia del cociente, quedaría destruída por la variabilidad del número de representantes que compongan las Cámaras, puesto que necesariamente habrá de cambiar el divisor. Ni aun siquiera bastaría para establecer el *cociente fijo*, atender al número total de los electores, pues no votan todos los que gozan de esta capacidad.

b) Enlázase con esta cuestión la de si debe exigirse un cociente común para toda la Nación ó habrá de formarse un cociente especial en cada distrito. Ya hemos visto como Hare se inclina á la primera de estas soluciones, y ahora añadiremos que le siguen los que defienden con más rigor el sistema, conviniendo en tomar por dividendo los *votantes*, ya verificando un cálculo de probabilidades, como indica Rivoire, ya partiendo de la base de una votación anterior con los aumentos consiguientes, de la población, según propone Fischer. Por el contrario, Andrae juzga más práctico el que se fije el cociente según los resultados de la votación en *cada colegio*, poniendo así en consonancia el sistema con la división actual de distritos electorales; Baily y Droop le apoyan, practicándose de este modo en Dinamarca y consignándose así en el proyecto presentado al consejo de Neufchâtel en Suiza.

c) Pero sea de esto lo que quiera, ¿hasta qué punto debe ser obligatorio el cociente para poder verificar la proclamación de los diputados? Simón Sterne considera el cociente sólo como un *mínimum*, formulando con este motivo una teoría bastante original, que puede reducirse á las siguientes bases: 1.ª, todo diputado habrá de reunir necesariamente el cociente electoral; 2.ª, conservará los votos que obtuviese además del cociente; y 3.ª, una vez constituída la Cámara, los votos de los representantes se contarán por el número de los que cada uno alcanzó al ser elegido. La analogía entre la opinión de Sterne y la teoría del mandato imperativo es bien clara y evidente, sirviendo para explicar porqué estima el cociente sólo como un mínimum indispen-

sable para ejercer la representación, Mas lo propio del sistema del cociente, es que sea á la vez máximum y mínimum, es decir, resultado de la división aritmética del número de votantes por el de diputados, con objeto de conseguir la proporcionalidad.

d) La cuarta de las cuestiones que hemos indicado es la que mayores dificultades ofrece, y por lo mismo es aquella en que más diversas opiniones se presentan para conseguir una solución satisfactoria. ¿Cómo, en efecto, alcanzar con exactitud y sencillez la nivelación de los votos, corrigiendo los sufragios excedentes ó deficientes, sin destruir el principio fundamental de la representación? Dos criterios han prevalecido acerca de esto, según que se ha encomendado la nivelación al candidato ó al elector.

Aceptando el primer criterio, Walter Bailly ha propuesto que se confíe al candidato á quien sobran votos, la donación de éstos á sus correligionarios que más los necesiten por faltarles menos para reunir el cociente; y con objeto de evitar la arbitrariedad, cree que al candidato debiera exigírsele previamente la publicación de una lista, donde indicara los nombres de estos correligionarios á quienes él favorecería con sus votos sobrantes. Esto mismo viene á proponer Ernesto Naville (de Ginebra), aunque con el principal objeto de que el jefe de partido dé á conocer á los hombres especulativos, tomándolos bajo su protección en calidad de adjuntos.

El distinguido publicista norte-americano Francisco Fischer, indica un procedimiento diverso partiendo del mismo criterio; consiste en sustituir el acto oficial de la elección con operaciones parciales practicadas individualmente, aunque sujetas luego á un escrutinio público de carácter general. Propone al efecto que los electores entreguen las cédulas electorales que acreditan su capacidad al mismo candidato que prefieran, el cual presenta las que recoja á la oficina central de escrutinio. De este modo se permite á los candidatos hacer por sí mismos la nivelación de los votos, si bien solamente la oficina central podrá verificar la pro-

clamación, designando á los que alcancen el cociente, y en caso de defecto, á los candidatos que reuniesen más de dos tercios del mismo. Esta operación dura diez días, é inútil es demostrar que además de su duración, tiene entre otros inconvenientes el de la difícil comprobación de todas las cédulas del cuerpo electoral.

Mayor aceptación encuentra el criterio de encomendar al elector que indique el uso que ha de hacerse de su voto, en el caso de que el candidato tenga la elección segura por llenar el cociente electoral. Queda dicho, como Hare y Andrae resuelven la cuestión con el procedimiento de escribir el elector los nombres de sus candidatos por orden de preferencia, lo cual se indica también en un proyecto de ley en Suiza. Mas para simplificar la operación del escrutinio, se han propuesto otros procedimientos. Rigby Smith cree que se evitaría la acumulación inútil de los votos, clasificando las candidaturas por categorías de primero y de segundo orden, destinando el primer día de elección á los candidatos del primero ó sean los preferentes, y dejando para el segundo día los de segundo orden después de haber hecho ya la proclamación de los que en el anterior hubieran conseguido el cociente. Esto mismo se proponía Larned, cuando indicaba la conveniencia de que el elector, en lugar de escribir en una misma papeleta, por ejemplo, tres nombres en orden preferente, llevase tres papeletas á la mesa con un nombre en cada una de ellas, depositándolas en *tres urnas* señaladas con los números 1, 2 y 3; el escrutinio se haría comenzando por la primera urna, y sólo se acudiría sucesivamente á las otras para completar los cocientes incompletos. Rivoire, deseando que el escrutinio sea simultáneo con la elección, para que no se continúe votando al candidato que haya alcanzado el cociente, indica que la urna tenga la forma de un buzón y se corresponda con una cámara en donde se recojan los votos según caigan, se cuenten á favor de los candidatos que favorezcan, y se haga la proclamación en cuanto reunan el número deseado; y para evitar la publicidad del voto, propone un mecanismo giratorio que

arroje periódicamente las papeletas en la cámara escrutadora después de haberlas mezclado. Entre estos sistemas, parécenos que el de Larned es el que ofrece menos inconvenientes.

e) Resta, por último, exponer las diversas soluciones que se dan al caso en que terminadas las elecciones, aparezca incompleto el número total de representantes, por no poderse completar algunos cocientes, á pesar de la adición de votos sobrantes. La ley de Dinamarca de 1855 dispone que se proclame á los que reunan más de la mitad del cociente, prefiriendo siempre el mayor número, y de resultar igualdad que decida la suerte. Fischer entiende, que se debe exigir cuando menos un número equivalente á los dos tercios del cociente. Langel aproximándose á la unidad de cocios del cociente. Langel aproximándose á la unidad de colegio, cree que deben sumarse los votos obtenidos en las elecciones parciales de los distritos. Y la proposición de ley de Neufchâtel, establece: 1.º, que se reunan todos los sufragios obtenidos por el candidato, y se le proclame diputado si alcanza el *término medio* entre los cocientes de los colegios que le hayan votado; y 2.º, que de no bastar esto, se declaren electos aquellos que en absoluto sumen más votos en todo el país.

De aquí se infiere la posibilidad de que la Cámara se constituya por diputados que tengan su cociente y por algunos más que sin alcanzarlo hayan sido elegidos por mayoría con arreglo á estos procedimientos. Y con objeto de evitar esta desigualdad algo depresiva para los diputados que estuviesen en este último caso, se ha ideado lo que suele llamarse *la corrección del cociente.*

Walter Baily propone que se divida el número de votantes por el de diputados *más uno*, con lo cual disminuyéndose el cociente para todos, se aumenta la posibilidad de que lo alcancen igualmente los candidatos; suponiendo, dice, que sean 22.040 los votantes y *cinco* los diputados, sería el cociente 3.673 $\left(=\frac{22.040}{5+1}\right)$, mientras que con el método Hare, serían 4.408; indica además que se añada una unidad al cociente (3.673 + 1 = 3.674) para evitar la posibilidad de que saliesen *seis* diputados, en vez de los *cinco* que corresponden al distrito.

H. R. Droop propone la división en colegios que nombren *seis* diputados; terminada la votación, se toma por divisor este número más uno (6 + 1 = 7), y por dividendo los primeros votos obtenidos por los *siete* candidatos más favorecidos (v. gr., 2.400); se hace la división agregando al cociente el quebrado para completar el entero (342,8 + 0,2 =343); asígnanse los votos como en el sistema de Hare, y si resultan elegidos aun menos de los *seis* diputados, se forma un nuevo cociente dividiendo por *siete* también el número de los votos alcanzados por los siete candidatos siguientes más favorecidos; termínase, en fin, elevando el último cociente á cuota general para todos los candidatos y haciéndose con arreglo á ella la distribución definitiva de los votos.

Francesco Genala, ilustre campeón del derecho de las minorías en Italia, que ha expuesto con notable lucidez todos estos sistemas, si bien aisladamente, se inclina por el último procedimiento para la rectificación del cociente, en el proyecto de ley que ha redactado para su país.

4) El doble cociente.—Tomando por base el cociente electoral, se ha formado un grupo de teorías que se conocen con el nombre de sistema de *listas concurrentes*, y que nosotros designamos con el de *doble cociente,* reduciéndolos al concepto común antes dicho, sin creer que constituyan un principio distinto del que sirve de fundamento á la doctrina que exponemos.

La representación de los partidos, que resulta como un corolario de la proporcionalidad en los sistemas precedentes, aparece en primer término y como principal en estas teorías. Olindo Rodríguez y Víctor Considerant formularon ya la doctrina del *partido* como institución que debiera tener representación en concepto de tal; y María Chenu, abundando en las mismas ideas, escribió en 1868 un libro titulado *El derecho de las minorías*, en que proponía

la constitución de los partidos como colegios electorales, debiendo elegir cada uno tantos diputados cuantas veces reuniesen el cociente electoral, formado en reunión previa y votándose luego por mayoría los candidatos, dentro del partido á que perteneciesen. Pero Borely y la Asociación reformista de Ginebra son los representantes más caracterizados de esta tendencia.

J. Borely, distinguido publicista francés, considera como axiomático que el triunfo del partido es el fin verdadero, único y supremo de las elecciones políticas, y que los candidatos son medios cuasi indiferentes para conseguirlo, creyendo que todo ciudadano debe pertenecer á un partido, y que hasta conviene el reconocimiento de éstos por la ley, que debe precisarlos. Bajo tal supuesto, propone la formación de *dos cocientes;* el primero, resultará de dividir el número total de votantes por el de diputados, y será el número de votos que deban reunir los candidatos para ser proclamados como tales en cada distrito; y el segundo, surgirá de dividir el número de votantes de cada partido por el cociente anterior del distrito, y dará el número de diputados que puede nombrar cada partido. Poniendo en práctica su teoría, dice que los partidos deberán presentar sus listas de candidatos, señalándose éstas con un número; los electores escribirán en su papeleta el número que se haya puesto á la lista de su partido y después el nombre de la persona á quien voten. Terminada la votación, se formará el primer cociente igual para todos los partidos, haciéndose luego el segundo para indicar los que corresponden á cada partido, y dentro de éste se verificará la proclamación de los que tuvieran mayoría de votos.

La Asociación reformista de Ginebra, organizando y completando el sistema, ha propuesto las siguientes bases: 1.ª, cada partido presentará su lista de candidatos; 2.ª, se asignará un número de orden á las listas, y dentro de cada una estarán los candidatos por orden alfabético; 3.ª, los electores votarán en sus distritos, indicando en su papeleta el número de la lista y los candidatos que quieran hasta los

dos tercios del número de elegibles del colegio; 4.ª, cada papeleta se agregará á su respectiva lista; 5.ª, se dividirá el número total de papeletas por el de los diputados que correspondan al distrito; 6.ª, se dividirá luego el número de votantes que ha obtenido cada lista por el primer cociente; y 7.ª, se formarán nuevas listas de partidos, poniendo por orden descendente los candidatos que hubieren alcanzado votos, haciéndose en fin la proclamación de los que tuviesen más, hasta completar el número de diputados que hayan correspondido al partido según el segundo cociente.

5) El coeficiente electoral.—Burnitz y Varrenkrapp, de Francfort, parten también de la idea del partido como institución legal, y presentan un sistema que puede llamarse de *coeficientes.* Proponen que el elector escriba en su papeleta los candidatos por orden de preferencia; que hecha la elección se clasifiquen los candidatos por partidos escribiendo éstos sus nombres por orden descendente; y que para obtener la representación proporcional, se divida el número de votos de cada candidato por el número de orden que le corresponda en la lista de cada partido.

J. V. Brian presenta un procedimiento equivalente, con la diferencia de que, en lugar de hacer la división del número total de votos de cada candidato por el número de orden en la lista de su partido, este escritor propone que cada voto atribuído á un candidato en cada papeleta, se cuente por uno si va en primer lugar de la misma, por medio si va en segundo lugar, por un tercio si va en tercer lugar, etc.

Gigou, que acepta el sistema de coeficientes siguiendo este último método, lo presenta más en claro, formulando los más pequeños detalles para practicarlo, y sostiene que mediante él se consigue la proporcionalidad valiéndose del siguiente ejemplo:

Supongamos, dice, una circunscripción electoral compuesta de cuatro partidos, que reunen respectivamente 300, 200, 100 y 100 afiliados; supongamos que corresponden siete diputados al distrito, y claro es que en su consecuencia será 100 el cociente electoral.

El elector escribirá siete nombres en su papeleta; pero como quiera que el valor de éstos se ha de estimar en relación fraccionaria con el lugar que ocupen, resultará si nos fijamos en el primer partido, que el primero y segundo candidato, tendrán más del cociente $\left(\frac{300}{1} \text{ y } \frac{300}{2}\right)$; el tercero llenará el cociente $\left(\frac{300}{1}\right)$; y los cuarto, quinto, sexto y séptimo no le completarán $\left(\frac{300}{4}, \frac{300}{5}, \frac{300}{6}, \frac{300}{7}\right)$. El segundo partido, tendrá dos diputados $\left(\frac{200}{1} \text{ y } \frac{200}{2}\right)$. Y los otros dos partidos sólo conseguirán un representante por cada uno $\left(\frac{100}{1} \text{ y } \frac{100}{1}\right)$ (1).

Fácil será, practicando una sencilla operación matemática, referir la fórmula de los coeficientes al método del cociente tal como queda expuesto desde el principio; y pues que el resultado es el mismo y los coeficientes complican más la operación, optamos por la primitiva fórmula de Hare, á quien por cierto no satisfacían estos procedimientos después de haber determinado ya su posibilidad racional.

---

(1) Semejante á este sistema es el propuesto por el notable publicista belga Mr. Víctor D'Hondt, tan bien recibido en el Congreso internacional de Amberes.

El elector expresa en su papeleta si vota la lista íntegra de su partido ó á varios candidatos de distinta lista, ó con diversa preferencia dentro de una misma lista.

Supongamos, dice, que corresponden siete diputados á la circunscripción y que han luchado tres listas, resultando del escrutinio 8.145 votos para la lista liberal, 5.680 para la conservadora, y 3.725 para la republicana.

Para averiguar el número de electores que debe corresponder á cada partido, se dividen los resultados por 1, 2, 3, 4, etc., hasta donde sea necesario, y en este caso obtendremos los siguientes resultados:

	División de 8.145 (1.ª lista.)	De 5.689 (2.ª)	De 3.725 (3.ª)
Por 1.	8.145 (1)	5 680 (2)	3.725 (4)
Por 2.	4.072 (3)	2.840 (5)	1.862
Por 3.	2.715 (6)	1.893	
Por 4.	2.036 (7)		
Por 5.	1.629		

La cifra colocada entre paréntisis á la derecha de cada uno de estos cocientes, indica el orden de su importancia relativa entre todos ellos, y el que ocupa el séptimo lugar (que corresponde al número total de diputados que deben elegirse), ó sea 2.036, se denomina *cifra repartidora*.

Ahora bien: las veces que cabe esta *cifra repartidora* en las *cifras electorales* que han alcanzado las diversas listas, designa el número de representantes que corresponden á cada una. Por tanto, en el caso propuesto habría obtenido en aquel distrito: *cuatro* diputados el partido liberal (8.145 : 2.036 = 4); *dos* el conservador (5.680 : 2.036 = 2), y *uno* el partido republicano (3.725 : 2.036 = 1.)

CAPÍTULO III.

Representación del elemento social.

SUMARIO.—I. Necesidad de la representación del elemento social. II. La representación del elemento social en la historia. III. Criterio de la categoría social. IV. Régimen electoral por clases y gremios. 1. Escritores contemporáneos que lo defienden. 2. Fundamento, organización y ventajas de esta representación.

§ I. **Necesidad de la representación del elemento social.**—El estudio de las relaciones del Estado con el individuo y con la sociedad, que ha ocupado nuestra atención en la *segunda parte* de esta obra, prueba que el Estado no se compone sólo de hombres aislados, sino también de corporaciones y organismos sociales que se consagran al cumplimiento de los diferentes fines de la actividad humana. Y si todo hombre, en cuanto es miembro del Estado y capaz de ejercer las funciones públicas, tiene derecho á que se cuente su voto en la designación de representantes, igual derecho se ha de conceder á las sociedades y corporaciones, en cuanto sean personas jurídicas y cumplan fines que deban tener una representación especial en el organismo del Estado.

El sistema del sufragio universal ha verificado un gran progreso, consiguiendo que se reconozca en todo hombre capaz el derecho á intervenir en las funciones públicas; pero la mayor parte de sus defensores, por no haberse inspirado, hasta ahora, en otra doctrina que la del pacto social, han desconocido el carácter orgánico de la sociedad y del Estado, haciendo del cuerpo electoral una mera yustaposición de individuos aislados, sin los vínculos que produce la realización en común de los fines colectivos. Las nue-

vas tendencias de la ciencia política, conducen á dar también representación al elemento social, demostrándose hoy que lejos de ser un obstáculo tal representación al principio de la universalidad del sufragio, facilita su aplicación, evitando que caiga en la anarquía y despues de dar el triunfo á la demagogia, entregue la libertad á manos del cesarismo. Por no haberse otorgado la representación más que al elemento individual, se ha hecho del cuerpo político, como dice Ahrens, «una masa de átomos electorales, flotantes, como alma en pena, por todo el país», ó como afirma Stuart Mill, «una representación de piedras y ladrillos, pero no de personas humanas», ó como indica Lorimer, «un rebaño que sólo se valúa por el número de cabezas», ó como sostiene Bluntschli, «un montón de arena que deshace el viento, y después de flotar en menudo polvo por la atmósfera, viene á caer sobre la tierra en revueltos torbellinos».

Y considerando el Estado, este último escritor como un cuerpo orgánico dotado de miembros naturales, dice con mucho acierto: «las ciencias de la Naturaleza han descubierto que las plantas y los animales compónense enteramente de células: ¿pero serían los animales y las plantas cuerpos orgánicos, si en lugar de estar formados directamente por miembros y órganos, en los cuales se agrupan metódicamente sus células con una misión propia, lo fuesen por estas mismas células en desorden y confuso tropel? Así la ciencia política se equivoca cuando olvidando la naturaleza orgánica de la Nación, pretende disolver los lazos que forman *un todo*, arrancar á los ciudadanos de los miembros á que pertenecen, y arrojarlos confusamente *(pêle mêle)* como átomos iguales en la inmensidad.»

§ II. **La representación social, en la historia.**—Demuestra la historia, que hasta nuestros tiempos, el elemento social ha predominado sobre el individual en la organización de los Estados.

La reforma de Solón dividió los ciudadanos de Atenas en *cuatro clases*, determinadas por la riqueza, cuya participación en los cargos públicos era diversa, aunque ejercien-

do todas el sufragio activo y la judicatura. Conocida es también la reforma de Servio Tulio en Roma, clasificando las centurias y apoyándose en ellas para formar los comicios, siendo de notar que, aun cuando los derechos de la plebe fueron ampliándose con el tiempo y el sufragio por tribus sustituyendo al de centurias, siempre se mantuvo de hecho el espíritu de clase en la vida política de aquel pueblo. En la Edad Media, las Cortes y los Parlamentos se constituyen por la representación de los tres brazos, la nobleza, el clero y el pueblo; ejerciendo verdadero influjo político las hermandades, los concejos, las corporaciones y principalmente los gremios. La época del mayor florecimiento de las libertades españolas, es también aquella en que se da representación á estos elementos sociales; en Cataluña y en Valencia las clases, los oficios y los gremios, formaban el Consejo de la Ciudad, que se componía de tres órdenes de representantes: la *mano mayor* (los más ricos y más capaces), la *mediana* (comerciantes é industriales), y la *menor* (los dedicados á oficios manuales).

En nuestros tiempos, la representación individual constituye la regla, y la representación social es la excepción. Conservan en Inglaterra su derecho electoral, los comunes, las universidades y ciertas corporaciones, aunque no con la misma extensión que alcanzaran en aquella época, en que el Estado era, según Gneist, no una organización de vasallos de la corona, sino una representación de gremios y agrupaciones políticas. Prusia divide el cuerpo electoral en tres clases, formándose la 1.ª por los individuos que pagan el primer tercio de la contribución, la 2.ª por los que pagan el segundo tercio, y la 3.ª por el resto de los electores, cualquiera que sea la cuota con que contribuyan al Tesoro; este sistema como dice Luigi Palma, es el que más se asemeja al romano de todos los sistemas modernos. Otros Estados de raza germánica han seguido el ejemplo, principalmente Austria que, al reformar su ley electoral bajo la inspiración de Schmerling en 1867, ha aceptado decididamente el régimen de clases y gremios, perfeccionando el sistema en 1873.

Pero repetimos, que la representación de los elementos sociales no es más que una excepción de la regla general en nuestra época, á diferencia de lo que aconteció en otras anteriores. Y al observar que forman esta excepción los países que han procurado conservar los organismos sociales, sin romper por completo la tradición histórica, ocúrrense las mismas consideraciones que hemos hecho en otro lugar á propósito de la manera cómo han verificado su revolución los pueblos latinos, prescindiendo del elemento social en la nueva organización del Estado, tal vez por haber pagado harto tributo á las doctrinas de Rousseau.

La solución del problema del régimen representativo, se encuentra en la conciliación de las representaciones del elemento individual y del social; la antigua representación por clases y gremios, cayó en el defecto de no estimar al individuo en su cualidad de tal; la representación individual moderna, ha desconocido la sustantividad de los fines sociales y el carácter orgánico del Estado. Ya veremos cómo esta conciliación es posible con el sistema de la dualidad de Cámaras.

§ III. **Criterio de la categoría social.**—Autores hay que, reconociendo la necesidad de que los órganos del Estado sean representación no tan sólo del número como en el régimen individualista, sino también de las fuerzas vivas del país, se fijan en la categoría social de los electores, dando distinto valor á su voto, según la posición que ocupen, los grados de su instrucción y la cuantía de su riqueza. Este sistema «de graduación del voto según la categoria social», indicado por Stuart Mill y defendido últimamente por Pascaud, ha sido desenvuelto con la mayor extensión por Lorimer en una notable monografía *(Constitucionalism of the future...)*, en la que después de defender teóricamente el principio, procura demostrar su posibilidad práctica con varios cuadros sinópticos.

Sostiene Lorimer que los Parlamentos deben ser espejos fieles de la Nación, y deben representarla *dinámicamente*, como asociación que es «de fuerzas individuales con un valor

desigual». Y al efecto propone que se divida el cuerpo electoral por *clases de capacidades*, concediéndose *un* voto á todo ciudadano mayor de edad sin tacha legal, y otorgándosele además otros votos en proporción á su categoría, hasta un máximum de *veinticinco*. Lorimer fija cuatro categorías: 1.ª, la edad y experiencia política; 2.ª, la propiedad; 3.ª, la instrucción; y 4.ª, la profesión. Dentro de la primera categoría, da *un voto* al que lleve diez años de experiencia electoral, con un mínimum de edad de treinta y un años; *dos votos* al que lleve veinte años y sea mayor de cuarenta y uno; *tres votos* al que lleve treinta y sea mayor de cincuenta y uno; y otros *tres* al que haya sido miembro del Parlamento. Fijándose en la propiedad, reconoce de *uno* á *diez* votos, según la cuota del *income-tax*, desde cincuenta libras hasta diez mil. Por el grado de educación, otorga *un voto* al que sepa leer y escribir; *dos* al que haya estudiado la segunda enseñanza, y *cuatro* al que tenga un grado universitario. *Cuatro* es también el número de votos que concede á las profesiones del sacerdocio, del derecho y de la medicina.

Con mucho acierto, decía Stuart Mill, que «si todos tenemos derecho á creernos insultados, si no se da valor alguno á nuestro voto, nadie, á no ser un necio de la peor especie, puede darse por ofendido por que se reconozca que existen otras personas, cuya opinión y cuyo deseo hayan de ser considerados de otra manera que su deseo y su opinión». Pero si estas palabras justifican la tendencia general del sistema, no bastan para legitimar la forma con que se pretende llevar á la práctica, pues ni sería posible apreciar exactamente tantas circunstancias como se enumeran, ni con ello se obtendría el resultado de dar una verdadera representación á los fines sociales.

La gradación del voto podrá servir, simplificándola, para que los Parlamentos sean *representación numérica*, de las diferentes capacidades del cuerpo electoral; mas no producirá los efectos que se trata de conseguir con la representación corporativa.

§ IV. Régimen electoral por clases y gremios.

1) Escritores contemporáneos que lo defienden. —Corresponde á Ahrens el mérito de haber dado el primer impulso á la teoría de la representación corporativa, proponiendo para la formación de la Cámara alta, el sistema de las elecciones por grupos de individuos, clasificados según los diferentes fines de la vida á que se consagran y según los diversos órdenes del trabajo social. Roberto Mohl, aceptando en principio la idea de Ahrens sobre la representación social, propone la creación de tres órdenes de cuerpos representativos (generales, particulares y mixtos), clasificando también en tres grupos los intereses colectivos, según se refieren á la vida material, espiritual ó local. Gneist considera muy superior el antiguo sistema inglés de representación de corporaciones y gremios, al régimen moderno de circunscripciones, mostrando, sin embargo, su preferencia en favor del sistema actual prusiano de las tres clases, por creer que se adapta mejor á las condiciones de nuestro tiempo. Bluntschli se declara partidario de la elección por *clases*, diferenciándolas de los antiguos *órdenes privilegiados*, y sostiene que éstas pueden ser determinadas por el Estado, á la manera como lo hizo Servio Tullio, según la edad, la fortuna, los servicios públicos y la cultura. A cuyos nombres, tan ilustres en la ciencia, podemos agregar también los de Liebe, Winter, lord Brougham, Emilio Laveleye, Franck, Azcárate y otros, sin contar con los de aquellos que, como Müller, Jarke y Stahl, quieren volver al régimen de la Edad Media, sin tener apenas en cuenta las modificaciones que ha sufrido aquella organización social.

2) Fundamento, organización y ventajas de la representación por clases y gremios.—El Sr. Pérez Pujol, que tanto ha trabajado teórica y prácticamente, para la reconstitución de los gremios sobre la base de la libertad moderna, creyendo ver en ellos la mejor solución al problema social, es también el publicista que con mayor empeño ha defendido la representación corporativa en varios folle-

tos, que apreciamos como lo mejor que se ha escrito en la materia. Y considerándole como representante de esta tendencia, nos limitaremos á exponer su doctrina, en cuanto se refiere el *fundamento, organización y ventajas* de las elecciones por clases y gremios.

a) Entiende el Sr. Pérez Pujol por *gremio*, el conjunto de los individuos que ejercen la misma profesión ó tienen igual manera de vivir, y usa la voz *clases* en la acepción corriente del lenguaje, cuando se dice clase alta, clase media y clase obrera. Todo ciudadano, dice, tiene derecho á votar, pero en su *gremio* y en la *clase* que dentro de su gremio le corresponda, según su posición y la parte con que contribuya á sostener las cargas públicas.

Las asambleas representativas han de ser eco fiel de las variadas profesiones y diversas clases que constituyen la sociedad. En la naturaleza de la facultad legislativa y de la potestad de votar los impuestos que tienen tales asambleas, fúndase este sistema de elección. Mirado el sufragio como origen del poder legislativo, deben tener representación los gremios, porque el Derecho ha de formularse en razón de los fines humanos, y estos fines se muestran de un modo especial en la profesión que se ejerce. Considerado el sufragio bajo el aspecto de la votación de los impuestos, ha de graduarse por clases dentro del gremio, para que la representación financiera sea proporcionada á la diferencia de intereses.

b) La parte con que cada gremio contribuye á sostener las cargas públicas, es la que debe servir de medida á su representación en la Asamblea, y el número de diputados, que hasta ahora se ha distribuído entre las provincias ó entre los distritos, se distribuiría en adelante entre los gremios, proporcionalmente á la suma total que cada uno de ellos pagara de contribución directa. De esta manera, la propiedad mueble, la rústica, la agricultura, la industria, el comercio y las profesiones intelectuales, tendrian en el Parlamento una representación exactamente igual á su importancia y valor en la sociedad y en el Estado.

Los grandes gremios se dividirían en colegios por regiones, formando un colegio los agremiados de cada región que, por la cantidad de impuesto que satisfagan, tengan derecho á elegir tres diputados. Los gremios que en una región no alcancen á pagar la suma necesaria para nombrar tres diputados, se agregarán á otros por analogías de profesión y aun por regiones, para constituir un colegio. La propiedad y el gremio de labradores, dada su importancia, vendrían á formar un colegio en casi todas las regiones; los oficios é industrias profesionales habrían de agruparse del mejor modo posible, á pesar de sus diferencias.

Constituído así el colegio electoral, debe dividirse en tres secciones: formarán la primera los mayores contribuyentes, los que paguen las cuotas más altas del impuesto, cuya suma constituirá la tercera parte del que corresponda al colegio, y tendrán el derecho de elegir un diputado; la segunda sección, constituída por los electores que satisfagan las cuotas inmediatamente inferiores hasta sumar el segundo tercio del impuesto, nombrará otro diputado: y otro, por fin, votarán los que contribuyan con las cuotas inferiores del último tercio y los electores no contribuyentes, donde los haya. Entre los propietarios, todos contribuyen en mayor ó menor escala; entre los demás gremios habrá muchos electores que no paguen contribución directa.

El Sr. Pérez Pujol, se extiende luego en ciertos pormenores de organización, de que prescindimos, pues basta lo dicho para dar idea del sistema.

c) Las elecciones por gremios y clases, dice el mismo, satisfacen la primera y más apremiante necesidad del régimen electoral, la verdad y la independencia del sufragio. Su primer efecto será anular la influencia oficial, origen principalísimo de todos los males que deploramos; hoy el elector aislado es impotente para resistir el empuje de la red barredera que manejan los agentes del Gobierno; pero no hay red de mallas tan apretadas ni de hilos tan fuertes, que pueda vencer la resistencia de un gremio. Las violencias tumultuarias que muchas veces han ahogado la libertad

del sufragio, se estrellarían vanamente contra las agrupaciones gremiales; poca fuerza se necesita para acobardar al individuo aislado, pero no hay fuerza bastante para intimidar á los grupos orgánicamente constituídos.

Otro tanto ocurrirá con el cohecho; cuando abandonan los comicios, convencidos de su impotencia, los que consideran el sufragio como un deber, pueden comprarse á precios altos algunos pocos electores privilegiados, ó á bajos precios las turbas venales, que en todos los tiempos de disolución viven de la espórtula; mas cuando nazca y se desarrolle el espíritu de clase, cuando la pasión, y si se quiere el orgullo del oficio, dignifiquen al gremio en su conjunto y en sus miembros, no habrá quien venda su voto ni bastarían las riquezas de Creso para pagar á tantos electores de tan distintas categorías y tan diversas posiciones sociales.

El caudillaje político-administrativo, una de las plagas más funestas del régimen actual, desaparecerá bajo la nueva forma del sufragio. Dentro del gremio, y en las elecciones gremiales, no faltarán caudillos influyentes, pues en todas partes se hace sentir con utilidad y con justicia la desigualdad humana; pero deberán su merecida influencia á la instrucción que hayan adquirido, á la iniciativa que hayan desplegado en su profesión, á la riqueza que hagan fructificar en el común oficio, á sus obras benéficas ó á otras causas de moral y legítimo prestigio; y precisamente estos jefes naturales de cada grupo son los que conviene atraer á la vida pública, como mejor medio de que el Estado conozca las necesidades de todas las profesiones y que hagan penetrar sus raíces en las más hondas capas sociales. Sin embargo, la representación de los oficios no debe ser exclusiva, sino que al lado de los diputados de origen profesional, han de hallarse los hombres de Estado, para la determinación del enlace y armonía de los fines del individuo y de la sociedad en las condiciones del Derecho que debe declarar el Poder público. Suprimir en las Asambleas cualquiera de estos elementos, es mutilar el organismo del Es-

tado; en tanto que la unión de los representantes de los fines sociales con los representantes de la ciencia y experiencia políticas, producirá una vida pública racional, útil y justa.

Tales son las ventajas que, según el Sr. Pérez Pujol, se obtendrían con la aplicación del régimen electoral por clases y gremios. Acaso, como él indica, fuera conveniente adoptarlo interinamente de un modo general en toda clase de elecciones para curar de un solo golpe, con la novedad del procedimiento, todos los tenaces y envejecidos abusos, que torciendo y falseando la representación nacional, esterilizan el gobierno representativo. Pero téngase presente, que no debe sobreponerse en modo alguno la representación del elemento social á la del elemento individual, sino coexistir ambas dentro de la total unidad del Estado, lo cual se consigue, como ya diremos, mediante la dualidad de Cámaras. Además, importa estudiar detenidamente los procedimientos para poner en práctica el sistema, con el fin de que no se desnaturalice por una aplicación torcida y evitar la imposición de unos gremios sobre los demás, procurando organizarlos convenientemente como cuerpos electorales, y estableciendo con la posible fijeza el número de representantes que ha de tener en la Asamblea cada función social.

CAPÍTULO IV.

Del procedimiento electoral.

SUMARIO.—I. Su concepto é importancia.
II. Base del procedimiento en la división territorial. 1. Pluralidad de colegios uninominales. 2. El colegio nacional único. 3. Soluciones intermedias.
III. Períodos del procedimiento electoral. 1. Período de preparación. 2. Votación. 3. Escrutinio y proclamación provisional.
IV. Sanción penal.

§ I. **Su concepto é importancia.**—Sean cualesquiera los fundamentos de la representación, el vínculo que una al representante con el representado y los elementos que deban contribuir á la formación de las Cámaras ó Asambleas, es lo cierto que importa establecer un *procedimiento* en las elecciones para que éstas respondan al fin que se proponen.

No se trata ya de discutir si la voluntad es fuente del Derecho y del Poder público, si la elección supone ó no un mandato, si deben ser tantos ó cuantos los electores, trátase de regular las operaciones electorales de modo que se cuenten los sufragios de todos los que voten, que los representantes sean realmente los que el país designa y que la voluntad del elector se estime como vale en el hecho concreto de nombrar libremente á una persona determinada. Y como estas operaciones suponen trámites sucesivos que garantizan la fiel expresión de la voluutad, desde que se establece la división electoral del territorio hasta que se verifica la proclamación del diputado, por eso entendemos que pueden estudiarse jurídicamente con el nombre genérico de Procedimientos electorales.

Cuestión es esta de la mayor importancia en la práctica

del sistema representativo. Si la extensión del sufragio, dice Brunialti, puede ser tema de vivas y largas contiendas, el modo como se emite, las garantías de que debe estar rodeado, la justicia y la verdad de sus resultados, son asuntos que interesan igualmente á todos los partidos políticos, á la corona y al pueblo, á las instituciones y al progreso del Estado.

§ II. **Base del procedimiento en la división territorial.**—Es principio unánimemente reconocido, que sólo la ley puede fijar la división del territorio para los efectos electorales, proscribiéndose hoy por completo el atribuir facultades de esta índole al Poder ejecutivo, autorización que tantos abusos produjo en Francia durante el segundo Imperio. Y con objeto de que la división electoral siga el movimiento de la población, suele disponerse en las legislaciones que se reforme por las Cámaras, bien cuando la necesidad lo exija en determinados distritos, bien de un modo general cada diez años, como en Bélgica y los Estados Unidos, según los resultados del censo.

La dificultad se presenta cuando se discuten los principios que deben guiar al legislador para establecer una división acertada, moviéndose gran controversia entre los que se llaman partidarios del escrutinio por lista y los que defienden la votación por distritos, y como las palabras *distrito* y *lista*, juntamente con las de *circunscripciones*, *colegios* y *secciones* que también se usan, son voces empleadas con diferentes sentidos en el lenguaje electoral, prodúcese tal confusión en el debate, que fuera imposible entenderse no fijando con claridad los verdaderos términos del problema.

Al efecto, habremos de presentar como bases opuestas las dos siguientes: 1.ª, la pluralidad de colegios uninominales; y 2.ª, la unidad del colegio nacional; examinando luego las combinaciones que sobre tales bases pueden hacerse.

1) PLURALIDAD DE COLEGIOS UNINOMINALES.—Según indica la palabra, consiste este sistema en dividir el territorio en colegios, cada uno de los cuales solamente nombra *un* diputado.

Bajo tal supuesto, puede concebirse que los colegios sean iguales ó desiguales en población; sucede lo primero, cuando se crea una división especial para la práctica del sufragio, constituyéndose los *distritos electorales;* y ocurre lo segundo, cuando se acepta para las elecciones términos de la división general administrativa (v. gr., partidos, cantones, círculos...), en cuya formación no se atiende sólo al número de los habitantes, faltando por tanto la igualdad numérica. Disienten los defensores del colegio *uninominal* acerca de cuál de estos criterios conviene que prevalezca en la práctica; si unos sostienen las circunscripciones administrativas de diversa población á nombre de la variedad de los intereses y de las tradiciones locales, otros piden la igualdad numérica de los distritos para evitar que sea desproporcional la representación eligiéndose un diputado en unas partes, verbi gracia, por diez mil electores y en otras por quince mil.

Pero es lo cierto que ni de un modo ni de otro podrá existir verdadera proporcionalidad, aceptándose como base de división los colegios uninominales. Y la razón es bien sencilla, porque desde el momento en que sólo se nombra *un* diputado por cada distrito, no hay para qué hablar de representación de minorías, no pudiendo aplicarse el sistema del voto restringido, ni del voto acumulado, ni ninguno de los que se fundan en el cociente electoral. Basta que un partido reuna la mitad más uno de los votantes en todos y cada uno de los distritos para que no haya en la Cámara un solo representante de las minorías; si hay algún distrito en que la oposición saca triunfante *el* diputado, lo que es mayoría en el país queda como si no existiese en tal distrito. Todo lo dicho respecto al régimen de las mayorías puede aquí repetirse, porque el colegio uninominal es la forma práctica en que se manifiesta, siendo en cambio completamente inútiles los esfuerzos que tienden á dar representación á las minorías. Critícase á los gobiernos que favorecen en las elecciones á la oposición, para que los representantes de ésta rompan la uniformidad ministerial de las Cámaras; y

sin embargo, esto sería lógico dentro de la organización de distritos uninominales, en el supuesto de que el gobierno tuviese realmente la mitad más uno de los votos en cada uno de ellos.

Aparte de este vicio fundamental, tiene este sistema otros inconvenientes. Se hace descender el nivel de la lucha electoral, siendo postergados los hombres eminentes á las «notabilidades de campanario» (según la expresión corriente) que tengan algún arraigo en el distrito. Piérdense de vista las ideas que representan los partidos y sólo se miran los intereses locales. El diputado se hace mandatario del pueblo que le elige, y tiene que constituirse en *negotiorum gestor* de su distrito, recomendando á los que de allí vengan y manteniendo la popularidad con el envío de credenciales. En suma, la representación pierde su carácter de nacional y domina sin rival el caciquismo.

2) El colegio nacional único.—En oposición á la pluralidad de los colegios que nombran un solo diputado, preséntase la unidad del colegio nacional para designar juntamente á todos los representantes del país.

Este sistema suele designarse con el nombre del *colegio único*, que no se ha de confundir con los del *voto único*, los cuales son la antítesis del *voto plural* y del *voto acumulado*, no concediendo al elector más de un voto por cada candidatura. Conócese también, y es lo más frecuente, denominándole «escrutinio por lista», como quiera que el elector al votar debe entregar una lista de todos los diputados de la Nación, en vez de la papeleta usual con un solo nombre. Juzgamos preferible la primera denominación, no sólo porque expresa desde luego el objeto, sino también porque evita las confusiones á que se presta la palabra *lista* de tanto uso en el lenguaje electoral.

El establecimiento del colegio único, propuesto por Condorcet y Saint-Just para contener el federalismo, ha sido enérgicamente sostenido por Emilio Girardin, derivándolo de los más puros principios del gobierno representativo, que confiere al diputado la investidura de representante de

toda la Nación y no los poderes de procurador por el colegio electoral que le elige.

No llevaría entonces el diputado el nombre del distrito; su voz en el Parlamento sería la voz que expresase una aspiración nacional. Cesarían las corruptelas locales, y se votaría menos por las personas que por las ideas, por las opiniones y por el partido. Las notabilidades de campanario no se sobrepondrían á las verdaderas eminencias del país. No rompería la homogeneidad del partido una división artificial del territorio. Las minorías tendrían su representación proporcional en las Cámaras, siendo las elecciones esencialmente politicas, de carácter nacional y expresión de la unidad del Estado. Tales son las ventajas que se atribuyen al sistema por sus defensores.

Pero ni todas son ciertas ni dejan de contrarrestarse por ciertos inconvenientes. Desde luego el colegio único por sí solo no podría producir la representación proporcional, á menos de combinarlo con cualquiera de los métodos del cociente. Por otra parte, bueno es que las Cámaras sean expresión de la unidad del Estado y del carácter nacional, mas no se debe prescindir de las influencias históricas que significan los organismos sociales y cuyas aspiraciones deben ser oídas como tales en el seno de la representación pública.

Los más graves inconvenientes proceden, sin embargo, de la práctica, y lo cierto es que no ha encontrado aceptación; el ensayo que se hizo en Italia para las elecciones administrativas, dícese que no dió buen resultado; y la proposición que se hizo en Suiza para aplicarlo fué desechada por una gran mayoría. Es materialmente imposible que el elector pueda tener idea siquiera de las personas que va á votar, habiendo de designar á todos los individuos de una Cámara. Será preciso que se fíe en lo que propongan los jefes del partido, y entonces desaparece por completo la iniciativa individual en la elección. Es más, lo que sería muy ventajoso para el país de proponer listas de conciliación con los hombres más eminentes de varios partidos,

no se podría realizar, porque los exagerados las pondrían homogéneas y los conciliadores contribuirían á su triunfo. Pero lo más grave del caso son las dificultades de tener que verificar en la capital el escrutinio general de toda la Nación, comprobación de papeletas, rectificación de operaciones, recuentos de nombres y de listas, etc., etc., con los fraudes á que se prestaría una centralización de esta índole.

3) Soluciones intermedias.—Entre el colegio nacional único y la pluralidad de colegios uninominales, caben diversas soluciones intermedias.

Todas ellas giran sobre la base común de lo que pudiéramos llamar *colegios plurinominales*, es decir, que pueden nombrar varios diputados. Nada importa que por su extensión se dividan estos colegios en secciones, pues cada sección nombrará todos los representantes que correspondan al colegio, sumándose luego los resultados de todas.

El colegio plurinominal resuelve del mejor modo las dificultades. En primer término, hace posible la representación de las minorías y mejor aún la representación proporcional; sea suficiente para confirmarlo recordar lo expuesto acerca de los sistemas del voto limitado, del voto acumulativo y del cociente en sus múltiples derivaciones. Esta ventaja es importantísima, pues que la proporcionalidad es la condición primera de toda buena representación, y basta para darle la preferencia sobre el colegio uninominal. Además sirve para conciliar el carácter nacional de la representación, con la exigencia de que los organismos históricos estén representados en las Cámaras, en cuanto significan influencias legítimas que se deben atender. Ensanchándose el límite del distrito uninominal, no es de temer que las notabilidades de campanario se sobrepongan á las eminencias del país. Y siendo generalmente de tres á siete los representantes que se han de elegir en el colegio plurinominal, pueden conciliarse las conveniencias del partido con la iniciativa del elector, pues no son tantos que éstos no los designen con algún conocimiento de sus personas y de las ideas que profesan. De esta suerte, cabe com-

binar las ventajas de los sistemas opuestos sin incurrir en sus inconvenientes, siempre que el número de representantes asignado al colegio, no sea tan grande que corte las relaciones de éstos con el cuerpo electoral, ni tan reducido que haga imposible la representación proporcional de mayorías y minorías. Y verificándose el escrutinio definitivo en grandes centros de población, se evitarían ciertos manejos del caciquismo en los pueblos, sin caer en la confusión de operaciones que es inseparable del colegio único.

Partiendo de esta base cabe discurrir diversas combinaciones, ya asignando igual número de representantes á los colegios, ya diferentes según cada circunscripción, ya conservando además distritos uninominales. Practícase en Holanda el escrutinio de lista en los distritos. Bélgica verifica también por lista el escrutinio, existiendo cierta desigualdad en los distritos, como por ejemplo en la provincia de Amberes que se divide en tres colegios, que respectivamente nombran dos, tres y cuatro diputados. Combínase el escrutinio por lista con el uninominal en Inglaterra. Y en España según la última ley electoral, tenemos un distrito de *ocho* diputados, dos de *cinco*, uno de *cuatro*, veintidós de *tres*, y los demás son uninominales. La mayor ó menor densidad de la población influye poderosamente en la extensión de los distritos, mas conviene prescindir de los colegios uninominales que hacen imposible la representación proporcional (1).

---

(1) Francia ha aceptado el sistema de los colegios plurinominales para la elección de la Cámara de diputados, en su ley de 16 de Junio de 1885, denominándolo de «escrutinio de lista».

Según esta ley (derogada en 1889 por circunstancias históricas derivadas del movimiento boulangerista), cada departamento elige el número de diputados que determina un cuadro adjunto á la misma, á razón de un diputado por cada 70.000 habitantes, sin contar los extranjeros, ó fracción de este número. El mínimum de diputados por departamento es el de *tres*, pero pocos son los que aparecen con este número en el cuadro, oscilando la generalidad entre *cuatro* y *doce*, y habiendo uno de 20 (Norte) y otro de 38 (Sena). Cada departamento forma una sola circunscripción.

Para ser proclamado diputado en primer escrutino, se necesita haber reunido: 1.º, la mayoría absoluta de los votos emitidos; 2.º, un número

La división de distritos plurinominales, podría conciliarse con la ventaja principal del colegio único, proclamando diputado al candidato que alcanzase cierto número de votos entre varios distritos. Y en efecto, como dice Laboulaye, si veinte mil votos obtenidos en un distrito pueden nombrar un diputado, ¿por qué treinta mil en todo el país no han de poder designarlo? ¿pues qué, el cuerpo electoral no representa al país entero, y el colegio es otra cosa que un medio de recoger más cómodamente los votos? Partiendo de esta idea Prevost Paradol indica, que debe exigirse un mínimum de votos para que pueda hacerse la proclamación; y la ley española le fija en diez mil, disponiendo además que no excedan de diez los representantes así designados. Muchos votos son cuando se compara con el término medio de los electores que votan en cada colegio, pudiendo resultar ilusoria la medida. Las dificultades para fijar el mínimum debidamente, sólo desaparecerían exigiendo el cociente electoral, que es después de todo lo más sencillo, menos arbitrario y más justo.

§ III. **Períodos del procedimiento electoral.** —En tres períodos se desenvuelve el procedimiento electoral, cuyo diverso objeto indícase desde luego con estos tres nombres, á saber: *la preparación*, *la votación* y *el escrutinio*.

El poco aprecio que se ha hecho de su estudio durante mucho tiempo, considéranlo cuestión de muy subordinada importancia, contrasta singularmente con el movimiento novísimo de la legislación de todos los países, en que á la manera de acuerdo internacional se ha procurado hacer una verdad el régimen representativo, cualquiera que sean las apreciaciones relativas á la extensión del sufragio, combatiendo el fraude electoral en lo que pende de la previsión humana evitar.

---

de votos igual á la cuarta parte del número de los electores inscritos. En segundo escrutinio, basta la mayoría relativa. En caso de igualdad de votos, se proclama al candidato de más edad.

No se cubren las vacantes que ocurran en los seis meses que precedan á la renovación de la Cámara.

1) Período de preparación. — Tres momentos pueden distinguirse en el período de preparación electoral: 1.º, la formación de las listas electorales; 2.º, la organización de los partidos para la lucha; y 3.º, la constitución de las mesas que han de presidir la elección.

Obra del Poder ejecutivo es la formación de las *listas electorales*, con arreglo á lo que determinen las leyes que establezcan las condiciones de capacidad para el ejercicio del derecho del sufragio; y regla general es el exigir la inscripción en estas listas para tomar parte en las elecciones, no porque la inscripción sea el *título* del derecho, sino por ser el modo de hacerlo *constar*, lo cual es de absoluta necesidad para evitar intrusiones ó exclusiones indebidas. Las autoridades gubernativas verifican este servicio en casi todos los países, siendo una excepción Inglaterra, que encomienda la formación de las listas á los inspectores de los pobres, por exigirse pagar la contribución de pobres para ejercer el derecho electoral. Pero con objeto de auxiliar á las autoridades, impidiendo al propio tiempo que se cometan abusos, suelen constituirse *comisiones inspectoras* designadas por las mismas ó por los electores; así también en Inglaterra, funcionarios especiales revisan las listas de los inspectores de pobres.

Las listas electorales forman el censo electoral permanente, sin perjuicio de las rectificaciones generales que deben practicarse periódicamente, siguiendo el movimiento de la población. Mas es garantía del buen ejercicio del sufragio, no permitir que se hagan modificaciones después de rectificadas y publicadas las listas, incluyendo ó excluyendo á determinados individuos. De aplaudir es que la ley española de 1878 haya confiado al Poder judicial el declarar la inclusión ó exclusión de los electores después de la publicación de las listas; para que esta garantía surta buen efecto es menester que la acción para reclamar sea pública, que los trámites sean sumarísimos y que las diligencias no devenguen costas, como así se establece en esta ley.

Ultimadas las listas y hechas valer las reclamaciones que procedan, deben los partidos aprestarse á la lucha en el período de preparación, para evitar que llegado el día de las elecciones, no se aprovechen todos los votos por falta de acuerdo acerca de las candidaturas. El norte-americano Larned, indica la conveniencia de que se forme una especie de *congreso preparatorio* en la capital por cada partido, formado por tres mandatarios del mismo de cada distrito; pero sin necesidad de esto, los partidos pueden determinar perfectamente las candidaturas con el sistema general que hoy se practica de las juntas centrales en la capital y de los comités en los distritos. Lo que importa es que haya libertad para que de un modo ó de otro, puedan los partidos deliberar acerca de candidaturas y de programas políticos. Y la necesidad de conciliar esta libertad con el orden público, es lo que ha inducido al legislador á ocuparse de esto en las leyes electorales. La ley alemana declara que es un derecho la formación de comités electorales y el de convocarlos públicamente en sitios cerrados, aunque con la prohibición absoluta de llevar armas. En Inglaterra exígese que se ponga previamente en conocimiento de la autoridad, y en Francia preciso es hacer una declaración ante el prefecto ó subprefecto del objeto de la reunión, á la cual podrá asistir también un delegado administrativo, con facultades para disolverla en caso de tumulto. También en Francia se requiere durante el período electoral, el entregar á los fiscales una copia firmada de los manifiestos y programas antes de que se publiquen. Pero acaso sea lo mejor atenerse en cuanto á las reuniones y á los manifiestos, á lo que dispongan las leyes que regulen de un modo general la libertad de imprenta y el derecho de asociación.

El período de preparación electoral termina con la *constitución de las mesas*. De varios modos se instituye la presidencia de éstas: ya desempeñándola la autoridad administrativa como en Inglaterra, en donde preside el alcalde en los burgos y el sherif en los condados; ya haciéndose el nombramiento por los mismos electores, como sucedía en

España según la ley de 1870; ya en fin, considerándose atribución del Poder judicial, como acontece en Bélgica para la elección política. Si la entrada de funcionarios públicos puede indicar parcialidad por el gobierno, como se ha supuesto en Alemania al excluirlos totalmente de las mesas, en cambio la existencia de presidentes electivos hace sospechar de su parcialidad en favor del partido que los eligió; por esto convendría encargar la presidencia á individuos del Poder judicial, siempre que sea una verdad la independencia é inamovilidad de los jueces y magistrados. En cuanto á las personas que con el nombre de inspectores ó secretarios escrutadores suelen completar la mesa, es regla general que se designen por sufragio, y sería conveniente que en el supuesto de ser cuatro, no pudieran votarse más que dos, con objeto de que siempre tuviesen la mitad las oposiciones. Brunialti propone que la mesa electoral se componga de representantes de los partidos, de un representante de la ley como en los Estados Unidos y de representantes de los candidatos á la manera de Inglaterra y Bélgica.

2) VOTACIÓN.—Constituídas las mesas, procédese á la votación, verificándose ésta mediante la entrega de papeletas en donde constan los nombres de los candidatos.

Tiene el voto un carácter positivo, esto es, de propuesta y no de exclusión. Sin embargo, un escritor inglés, Claire Grece, propuso en 1869 un sistema de votación, según el cual debía el elector inscribir en su papeleta los nombres de todos los candidatos del colegio, indicando por un signo los que votaba en pro y los que votaba en contra, no pudiéndose hacer la proclamación de aquellos que tuviesen más votos negativos que positivos. Partía este escritor del supuesto, de que así como el diputado puede en la Cámara apoyar, combatir ó abstenerse de votar, de igual modo debiera reconocerse estas tres facultades al elector; pero no tenía en cuenta que son cosas muy diversas la discusión de las leyes en las Cámaras y la designación de personas para constituirlas; desde el momento en que al elector no se le

obliga á votar en favor de determinadas personas, no tiene para qué votar en contra, pues basta que designe otras que sean de su mayor agrado.

Más importante es resolver si el voto debe ser público ó secreto. Piensan los partidarios del voto público, que debe el ciudadano manifestar públicamente su opinión para que pueda ser objeto de crítica, sin que sirva para excusarlo el temor de los peligros que le puedan sobrevenir por su manera de votar. Pero con más acierto los defensores del voto secreto entienden que, aunque se trate de una función pública, debe cada cual votar con entera libertad y que la mejor garantía de ésta se halla en la reserva del voto secreto, que impide en absoluto todas las influencias por enérgicas que sean, con tal de que el elector tenga su convicción formada. Por eso la corriente general de las legislaciones se inclina á este último temperamento, pudiendo decirse, según afirma Delotre, que tanto más un pueblo es libre cuanto rodea de minuciosas garantías el voto secreto, menos aún para asegurar la independencia que para desvanecer hasta la última sospecha de fraude en las elecciones. Y de tal suerte se ha generalizado el voto secreto, que á pesar de conservarse el público en algunos estados alemanes, la ley electoral del Imperio ha adoptado el secreto para las elecciones del Reichstag; y la ley última norte-americana lo ha proclamado también para todos los Estados de la Confederación. En Inglaterra, habiéndose aceptado el voto público en la Cámara de los Comunes por iniciativa de Gladstone, y rechazado en la Cámara de los Lores, se vino á una transacción puramente ecléctica en la ley de 1872, adoptándose el procedimiento de que el elector entregue cerrada su candidatura, pero con el número de orden que le corresponda en las listas de votación, bajo el fútil pretexto de que con este número es más fácil evitar dobles votos, encontrando en seguida el nombre del votante. Más racional parece á primera vista, el dejar á voluntad del elector que vote por papeleta cerrada ó por declaración verbal, según se practica en Austria; pero no debe olvidarse, que teniendo el elector

la facultad de votar públicamente, bastaría que lo hiciese en secreto, para que se entendiese que votaba en contra de la recomendación, siendo, por tanto, ineficaz la garantía. Por esta última consideración, exígese en algunos países que todos los electores voten en igual papel, habiéndose creado en Bélgica uno especial con este objeto, que se expende á un céntimo.

Las papeletas pueden ser escritas ó impresas, dejándose por regla general, á voluntad de los electores, emplear unas ú otras, excepto en aquellos países que, exigiéndose saber leer y escribir á los electores, se obliga á que las escriban por sí mismos; en caso de imposibilidad accidental, se faculta á un elector para que escriba por otro, de lo cual certifican los secretarios de las mesas, según se prescribe en la legislación de Italia.

Minuciosas son por demás, aunque todas importantes, por el objeto que se proponen, las disposiciones que las leyes electorales establecen respecto al tiempo, lugar y policía de las votaciones. Pertenece á la competencia de la mesa mantener el orden dentro del colegio electoral, pero sin que puedan penetrar en él tropas del ejército, siendo tan rigoristas algunas legislaciones para evitar toda sospecha de intimidación, que ya prohiben absolutamente todas las reuniones de fuerza armada en la población, como sucede en la Confederación Argentina; ya se prescribe terminantemente su alejamiento en días de elecciones, como acontece en Inglaterra. Capaces han de ser los locales donde se verifique la votación, procurándose que la multitud de electores no sea causa de confusión; la legislación inglesa limita el número de electores á ciento cincuenta en cada local, y la ley argentina sólo permite la entrada de uno solo en el lugar de la votación, que ha de ser el átrio de una iglesia ó los estrados de un tribunal. En cuanto al tiempo en que se han de verificar las elecciones, no suele exceder de un día, poniéndose por condición que no se interrumpan, que concluyan antes de la puesta del sol, y que se celebren en domingo; la ley de Hungría señala diez días, durante los que, para evitar interrupciones, se hace la sesión permanente, lo cual se presta á desórdenes y alarmas por la noche. Generalmente, la elección se hace en un solo día, fijando además otro con carácter complementario.

Merece consideración especial el temperamento adoptado en Inglaterra para abreviar la elección en caso de que no haya contienda. Al efecto se celebra una reunión previa en la cual se presentan las candidaturas suscritas por diez amigos que las apoyan; dos horas se conceden para esta presentación, y si dentro de la tercera no excede el número de candidatos al de representantes del colegio, se hace la proclamación de aquéllos; de exceder, se abre la votación, pero sobre la base de las candidaturas presentadas, como quiera que todos los nombres indicados se inscriben en la papeleta de cada elector, el cual reservadamente señala con un signo los que vota, entregando luego al presidente la papeleta cerrada, aunque con el número de orden que le corresponda de la lista.

3) Escrutinio y proclamación provisional.—El escrutinio debe seguir inmediatamente á la votación, para evitar que en el intermedio se sustraigan, aumenten ó cambien papeletas; por esto conviene también que terminada la votación, no se haga salir un momento á los electores, para luego proceder al escrutinio, alejándose así todo motivo de sospecha que pudiera abrigarse contra la mesa, mucho más si fuese homogénea de un solo partido.

Cuando el distrito se halla dividido en secciones, nada importa que hecho el escrutinio parcial de la sección y levantada acta de su resultado, se deje para dentro de algunos días hacer el escrutinio general del distrito. La junta de escrutinio general debe constituirse necesariamente sobre la base de los delegados de las mesas de secciones; la presidencia suele encomendarse á individuos del Poder judicial, pero entiéndase que su intervención en los escrutinios generales no es de tanta importancia como en los escrutinios parciales, porque en éstos es donde cabe más el fraude, sirviendo de poco la garantía judicial para sumar

los resultados de las actas de sección, si vienen ya falseadas por las mesas que han presidido las autoridades administrativas.

La proclamación de los representantes hecha en los colegios electorales es interina, pues sólo corresponde hacer la definitiva á la misma Asamblea, previa la discusión de las actas.

Varían las legislaciones en punto á si debe exigirse un mínimum de votos para la proclamación, para evitar que suceda el caso que cita Horn en Hungría de haberse elegido el diputado por unos cuantos de sus parientes y amigos. Pero no se ha de hacer imposible la constitución de una Cámara por el retraimiento de los partidos; los partidos que se retraen de la lucha haciéndose legalmente las elecciones, abdican de su derecho para ejercer en las Cámaras la función legislativa, dando voluntariamente el triunfo á los que no se retraigan; después de todo, harto significativo será para un gobierno, que los representantes del país hayan tenido una votación exigua. Algunos países como Francia y Suiza, han adoptado el término medio del doble escrutinio, exigiendo para el primero que hayan votado la mayoría de los electores, y contentándose en el segundo con la mayoría de los que voten. El resultado final es el mismo con los inconvenientes de duplicar una operación que es muy grave, por lo delicada. Dentro de la teoría del cociente se elude mejor la dificultad, pues éste constituye una base común de proporcionalidad entre los representantes y sus electores.

En caso de empate, lo más prudente es proclamar interinamente á los empatados en el escrutinio parcial, para dejar que se resuelva en el general del distrito; y de mantenerse en éste, que las Cámaras, examinando el caso, hagan solemnemente el sorteo, que siempre ofrecerá más garantía que el verificado en la sección ó en el distrito.

Hecha la proclamación interina, costumbre es quemar las papeletas, salvo aquellas que ofreciesen dudas y que se acompañan á las actas; en Inglaterra se conservan durante

un año las papeletas archivadas, quemándose al terminar éste.

§ IV. **Sanción penal.**—Las leyes electorales se extienden en minuciosos pormenores para reprimir las falsedades, coacciones, negligencias y abusos en el ejercicio del sufragio. Asunto es este de la competencia del Derecho penal, limitándonos aquí á hacer constar que de su cumplimiento *real* y *efectivo* depende la verdad y prestigio del régimen representativo, debiendo castigarse severamente todos los delitos y faltas, cualesquiera que sean las personas que los cometan, y más especialmente si ejercen algún cargo público. En estas prescripciones no se ha de olvidar la importancia que tiene el facilitar las denuncias y protestas contra los abusos electorales, removiéndose todos los obstáculos que pudieran entorpecer su presentación y sirviendo para asegurar que así suceda una penalidad rigurosa.

SECCIÓN SEGUNDA.

DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN PARTICULAR.

CAPÍTULO I.

Del Poder legislativo.

SUMARIO.—I. Naturaleza del Poder legislativo.
II. Organos del Poder legislativo. 1. Naturaleza corporativa de los mismos. 2. Diversos nombres con que se designan.
III. Cuestión acerca de la unidad ó dualidad de Cámaras.
IV. Teoría uni-cameral.
V. Teoría bi-cameral. 1. Sistema aristocrático. 2. Sistema mecánico. 3. Sistema de la doble discusión.
VI. Doctrina armónica de la doble representación; su relación con las teorías anteriores.

§ I. **Naturaleza del Poder legislativo.**—Corresponde á la sociedad el Poder legislativo, y en representación de ella á las *Cámaras*, las cuales tienen por misión: formular como regla práctica el precepto jurídico, que la razón dicta y la opinión pública expresa, en armonía con las necesidades de cada tiempo; velar por la recta aplicación de las leyes, residenciando al Poder ejecutivo cuando se aparte del espíritu de las mismas en los actos que realiza; y declarar jurídicamente cuáles son los fines del Estado y los medios más adecuados para cumplirlos, regulando los servicios públicos, determinando los gastos generales de la Nación, y proporcionando los recursos en la forma más conveniente para los intereses de la colectividad y de los particulares.

Condición indispensable para el buen desempeño de esta misión, es la *inviolabilidad* de los individuos que forman las Cámaras por las opiniones que emitan. Las constituciones modernas han proclamado unánimemente este principio, estableciendo que los representantes no puedan ser pro-

cesados ni arrestados sin autorización ó conocimiento de la Cámara á que pertenezcan.

El Poder legislativo es por naturaleza *irresponsable*, pues sus funciones no pueden sujetarse á leyes preexistentes, como quiera que él mismo es el encargado de formarlas. Contraen sin embargo los diputados y senadores una *responsabilidad moral* muy estrecha ante su conciencia y la opinión pública, por todos aquellos actos que verifiquen faltando á la misión que les está encomendada, por ignorancia, negligencia ó mala fe.

Si la inviolabilidad é irresponsabilidad del representante le protejen contra la arbitrariedad de los poderes constituídos, preciso es también asegurar su independencia contra las sugestiones que le hicieran torcer su voto con el estímulo de interés personal. Por esto se ha establecido igualmente en las modernas constituciones, el principio de la *incompatibilidad* de este cargo con otros empleos públicos, prohibiendo además al representante que reciba mercedes de la Casa Real ó del gobierno, como pensiones, sueldos, honores ó condecoraciones, so pena de entender que renuncia á su puesto en el Parlamento.

§ II. **Órganos del Poder legislativo.**

1) NATURALEZA CORPORATIVA DE LOS MISMOS.—Supuesta la necesidad de órganos especiales para el desempeño de las funciones públicas, principio es universalmente reconocido, el de que debe confiarse á Asambleas y no á determinados individuos, la representación del Estado en el ejercicio del Poder legislativo. Cierto es que la historia presenta ejemplos de algunos sabios que dictaron leyes á las repúblicas antiguas, pero como observa Pradier-Foderé, si á veces filósofos-legisladores hicieron una constitución entera, nunca se encomendó á una persona sola la elaboración sucesiva de las leyes que en cada tiempo exigieran las necesidades del país. Los mismos reyes absolutos compartieron de hecho la potestad legislativa con Asambleas más ó menos numerosas, aunque no atendieran el voto de éstas sino á modo de súplica ó consejo. Base hoy de toda organización

política el principio de la soberanía del Estado, solamente podría ejercerse la función legislativa por un individuo, en el caso de que tal misión le fuera expresamente confiada por el cuerpo electoral. ¿Pero acaso se desempeñaría mejor esta función por medio de un órgano individual, que mediante un órgano colectivo?

Tienen sus defectos las Asambleas, según ya advertía Franklin cuando exclamaba: «reunid cierto número de hombres para aprovecharos de su sabiduría, y congregaréis inevitablemente con todos ellos sus prejuicios, sus pasiones, sus falsas ideas, sus intereses locales y su egoísmo.» ¿Mas no se correría el mismo riesgo designando á una sola persona, por grandes que fuesen sus merecimientos? Propio de la naturaleza finita del hombre, es el error en la inteligencia y el extravío en la voluntad; por eso la declaración de la regla del Derecho, sea obra de uno ó de muchos, podrá contradecir á veces los eternos principios de la justicia absoluta. Pero la dicusión que ha de preceder en las Asambleas á la votación de la ley, es una garantía de su bondad. La pluralidad de representantes que componen estas Asambleas, responde á la diversidad de tendencias que constituyen la opinión pública. La votación de la ley, formada por el concurso de todos los elementos sociales, expresa cuantitativamente la apreciación de las necesidades generales que han de satisfacerse con ella; y si el número no determina la razón abstracta del Derecho, sirve para indicar cuál es el concepto del mismo reinante en cada momento histórico, señalando el grado en que es posible aplicar el ideal, según las circunstancias de lugar y de tiempo. Y como en esto consiste la obra del legislador, debiendo declarar la regla de Derecho en armonía con las necesidades presentes y de conformidad con la opinión pública, resulta claramente demostrado que las Asambleas son *órganos adecuados á la naturaleza de la función legislativa.*

2) Diversos nombres con que se designan.—Desde luego se emplea como genérica la misma palabra *Asamblea*, que significa la reunión de miembros de un cuerpo deliberan-

te, concretándose con el epíteto de *legislativa* para diferenciarla de otras que se constituyen para fines diversos; cuando la ley que ha de formarse es la Constitución del Estado, recibe *in strictu sensu* la denominación de *constituyente.* También es genérico el nombre de *Parlamento*, usándose más bien adjetivado para calificar cosas que se refieren á los órganos del Poder legislativo, y aplicándose como sustantivo y en sentido estricto á la representación popular. Genérica igualmente es la palabra *Cámara*, derivada de la latina *camera*, que trae su origen de la que tuvieron reyes y emperadores para auxiliarles en la administración de su patrimonio y de sus Estados, tomando su significación moderna á medida que los intereses públicos fueron separándose de los privados del monarca. Nuestras *Cortes* guardan cierta relación con tal origen, procediendo etimológicamente de *court, cort* ó *curia*, corte del rey. Pero sea de esto lo que quiera, es lo cierto que las palabras *Cortes*, *Cámaras*, *Parlamentos* y *Asambleas*, sirven hoy para designar en general los cuerpos legislativos, importando poco el sentido con que se usasen en otros tiempos.

Además de estas denominaciones genéricas, reciben tales cuerpos nombres especiales en cada pueblo.

Los países que aceptan el sistema bi-cameral, y son los más, necesitan emplear tres palabras: una común, y dos para cada una de las Cámaras, en que dividen el Poder legislativo. Este nombre común es propiamente: el de *Cortes* en España y Portugal; *Dieta* en Suecia y Hungría; *Storthing* en Noruega; *Rigsdag* en Dinamarca; *Reichsrath* en Austria; *Landtage* en Prusia, Baviera, Hesse y Wurtember; *Estados generales* en los Países Bajos; *Asamblea general* en el Brasil y el Uruguay; *Legislatura nacional* en Venezuela, y *Congreso* en la República Argentina, Chile, Colombia, Costa-Rica, el Perú, el Ecuador y Paraguay; los demás Estados se valen de los nombres genéricos.—La cámara baja, llámase *Congreso de los diputados* en España; *Segunda Cámara* en Suecia y Países-Bajos; *Folkethin* en Dinamarca, *Odelsthing* en Noruega; *Asambleas territoriales* en Rusia; *Cámara*

de los diputados en Francia, Prusia, Italia, Portugal, Austria, Hungría, Rumanía, Confederación Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Salvador y Venezuela; *Cámara de los Comunes* en Inglaterra, su colonia del Canadá y la República de Haiti; y *Cámara de representantes* en Bélgica, Estados norte-americanos, Colombia, Costa-Rica y Uruguay.—La cámara alta denomínase *Cámara de los Lores* en Inglaterra; *Landsthing* en Dinamarca; *Lagthing* en Noruega; *Primera Cámara* en Suecia y Países-Bajos; *Cámara de los Pares* en Portugal; *Cámara de los Señores* en Austria, Prusia y varios Principados alemanes; *Cámara de los magnates* en Hungría; *Asamblea de la Nobleza* en Rusia, y *Senado* en España, Francia, Bélgica, Italia, Rumanía y todos los pueblos de América que admiten la doble representación.

En cuanto á los países que han establecido el sistema uni-cameral en Europa, Grecia tiene la *Cámara de diputados*, y Servia la *Skoupchitna* (Asamblea nacional). En América, Méjico el *Congreso federal;* Bolivia la *Cámara de diputados*, y Guatemala y Honduras la *Cámara de representantes.*

Merecen indicación especial los Estados federales. El Poder legislativo de la federación se ejerce por el *Congreso* en los Estados Unidos; por la *Dieta* en Alemania y por la *Asamblea federal* en Suiza. El Congreso norte-americano se compone de la *Cámara de representantes* y del *Senado;* la Dieta alemana, del *Reichstag* y del *Bundesrat;* y la Asamblea suiza, del *Consejo nacional* y del *Consejo de la unión* (Estados).

§ III. **Cuestión acerca de la unidad ó dualidad de Cámaras.**—La indicación de los nombres con que se designan los órganos del Poder legislativo según los países, conduce inmediatamente á la tan debatida cuestión de la unidad ó dualidad de Cámaras.

Problema es este que, con haberse tanto debatido, hay que considerarlo *como nuevo*, según dice Laveleye, porque la mayor parte de los argumentos que se han hecho valer por ambos lados, no pueden invocarse en nuestro tiempo. Impuesta la Cámara alta en ciertos Estados por las necesidades de su organización federal ó por la preponderancia de ciertos elementos aristocrácticos, razón tienen tambien Bard y Robiquet en afirmar que su existencia es *cuestión nueva* bajo el régimen de la democracia y de la unidad nacional. Y sin embargo, tampoco estos escritores consideran el asunto fundamentalmente en relación con el carácter orgánico del Estado, por más que hagan muy atinadas apreciaciones. El mismo Stuart Mill que antes había expuesto razones nuevas en pro de la dualidad, creyendo contraproducentes las que de ordinario se alegaban, no ha profundizado la cuestión, limitándose á consideraciones de conveniencia pero sin enlace con la doctrina general del Estado; lo cual le llevaba sin duda á negar al problema la importancia que de hecho tiene en el terreno de los principios. Procuraremos desenvolver este tema con la novedad que hoy reviste, mas aprovechando lo mucho que sobre el mismo se ha dicho con un sentido parcial y limitado.

§ IV. **Teoría uni-cameral.**—Preciso es reconocer que la teoría de la unidad de representación, cuenta entre sus defensores á los que fueron primeros en proclamar los principios del Derecho público moderno. Turgot criticaba á los norte-americanos por haber copiado el sistema bi-cameral de los ingleses, «como si esto que era necesario para contrabalancear la preponderancia de la monarquía, pudiera tener alguna utilidad en las repúblicas... y *como si lo que tiende á establecer cuerpos diferentes no fuera una fuente de divisiones.*» Bajo la influencia de Turgot, contribuyó Franklin á que rechazase la dualidad el Estado de Pensylvania. Y Sieyes fué quien presentó en 1789 el argumento más valioso que luego ha venido repitiéndose en variedad de tonos, á saber: «La ley es la voluntad del pueblo; un pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo punto; luego el cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno. ¿Para qué establecer dos Cámaras? Si están de acuerdo, una será inútil; si

discordes, una habrá que no represente la voluntad del pueblo, pero la impedirá que prevalezca, lo cual equivale á una confiscación de la soberanía.»

Destut Tracy, comentando á Montesquieu, sostenía que el cuerpo legislativo debe ser esencialmente uno y deliberar dentro de su seno, pero sin combatirse á sí mismo: que es erróneo el creer que una autoridad pueda existir por sí misma y contra otra autoridad, sin contar con el apoyo de la voluntad general; y que todos estos sistemas de oposición y de balanza, no son más que vanas puerilidades ó una guerra civil efectiva. Royer-Collard afirmaba que si la Cámara alta era producto de la elección, directa ó indirecta, tanto valía como cerrar las puertas de la Cámara de los diputados; á lo cual ha añadido Tissot, que de no formarse por elección, ó es hereditaria y el gobierno degenera en aristocracia, ó se contituye por el Poder ejecutivo y es obra de la arbitrariedad.

Rotteck y Barrante se expresan de análoga manera. Armando Marrast presenta al Poder legislativo debilitado ante la opinión por el conflicto entre las dos Cámaras, cuando éstas no se ponen de acuerdo en la aprobación de una ley. Luciano Brun ha dicho, cuando esta cuestión se discutía de nuevo en 1875 en la Asamblea francesa, «que la creación de una segunda Cámara no sólo es una inutilidad, sino una inutilidad peligrosa». Luis Blanc ha escrito en 1876, que la división del Poder legislativo es un obstáculo al progreso por la oposición que la representación del elemento conservador hace á las ideas nuevas, ya por tradición, ya por temor á lo desconocido. Y Menier sostiene las siguentes conclusiones: 1.ª, que las Cámaras altas tienden á desaparecer aun en los países en que tienen más preponderancia; 2.ª, que lejos de ser una garantía de la libertad, son instrumento de gobierno para el Poder ejecutivo; y 3.ª, que en vez de asegurar el orden, provocan conflictos oponiéndose á las Asambleas que representan más directamente la voluntad nacional.

La mayor parte de las impugnaciones que se hacen al

sistema bi-cameral, proceden de la insuficiencia de los argumentos empleados para su defensa, y de la defectuosa organización del Senado aun en los países que se citan como modelos.

Fijándose los impugnadores en el carácter esencialmente aristocrático que reviste por regla general la Cámara alta, han creído que está llamada á desaparecer en nuestros tiempos. Haciéndose cargo de la doctrina que justifica su legitimidad por la conveniencia de poner un freno á la representación popular, han calificado de pueril este sistema de contrapesos, que á fuerza de buscar equilibrios sólo produce la inacción, y que lejos de conservar el orden excita á la revolución con una resistencia sistemática á todas las reformas. La utilidad de la doble discusión de las leyes que muchos alegan para sostener la dualidad, parece insuficiente á los que defienden la representación unitaria, en lo cual no van descaminados, al menos según de ordinario se hace la defensa. La existencia de senadores por *derecho propio* y su nombramiento temporal ó vitalicio por el Poder ejecutivo, que son dos sistemas muy generalizados para organizar el Senado, no han podido menos de repugnar, y con razón, á los partidarios de la soberanía nacional y á los que entienden que sólo el sufragio es fuente legítima de la representación pública en el ejercicio de la función legislativa. Prescindamos, pues, de todas estas impugnaciones que, si están justificadas con relación á tales sistemas, no caben en el que nosotros defenderemos, y fijemos la atención en el argumento de Sieyes, que como hemos dicho, es el más valioso en pro de la unidad parlamentaria y el que realmente puede aplicarse á todas las doctrinas que apoyan la dualidad.

«La ley es la voluntad del pueblo; un pueblo no puede tener al mismo tiempo dos voluntades diferentes sobre un mismo asunto; luego el cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno». He aquí la primera parte del razonamiento hecho por el ilustre publicista francés, que tanto contribuyó con sus doctrinas y con sus ac-

tos al establecimiento del gobierno representativo en el continente europeo.

Conviene rectificar desde luego algunos conceptos que son propios de la época en que dominaba por completo la teoría rousseauniana. No es la ley producto de la voluntad, ni menos de la voluntad del pueblo en el sentido de clase social. La voluntad no engendra la ley, sino que ésta se dicta por la *razón*, mejor ó peor *manifestada* por medio de la voluntad; en la función legislativa, dice con acierto Laveleye, debe buscarse antes la razón de la ley que la voluntad popular. No creemos, sin embargo, que basta esta rectificación para que caiga por su base el argumento, como este autor entiende; dígase en vez de pueblo *Estado ó sociedad política*, y en lugar de voluntad popular *opinión pública*, y quedará en pie el argumento, revistiendo el carácter de la ciencia moderna.

Que la ley debe ser expresión de la opinión pública, según el concepto dominante del Derecho y de las necesidades sociales en el momento en que se forma, principio es este que juzgamos incontestable en nuestros tiempos. Pero ¿se opone esto á la dualidad de Cámaras? Comprendemos la fuerza del raciocinio cuando se contrapone á la Cámara constituída por sufragio una Cámara organizada por otro medio diferente; mas carece de fundamento cuando ambas Cámaras deben su origen á la elección. Aun admitiendo que la ley sea la voluntad del pueblo, se incurre en error cuando se presenta esta voluntad como indivisa, lo cual se advierte fácilmente por el hecho de existir mayorías y minorías en una sola Asamblea que representan tendencias diversas en el país. La opinión pública es una resultante de opiniones individuales, y al ser representada en la Cámara, refleja sus elementos diversos en la discusión y su carácter general en el resultado de la deliberación. Por esto pudo decir Laboulaye, y no hallamos motivo para que se le censure, que la ley siempre será *una*, cualquiera que sea el modo de interpretar la voluntad del pueblo (digamos mejor la opinión pública); que exista una, que existan dos Cámaras, siempre resultará que la voluntad general se forma mediante el sacrificio parcial de las voluntades particulares; que la voluntad de la Nación es la ley y no la deliberación que á ella precede; y que toda la cuestión consiste en averiguar si con dos Cámaras habrá más garantías que con una sola para la buena formación de aquélla. Sieyes, para ser lógico, debiera haber excluido de la Asamblea única á todos los que no pensasen como la generalidad; de no hacerlo, no podía deducir una consecuencia contraria á la dualidad de representación parlamentaria, pues que en último término, siendo *una* la ley, no deja de ser *uno* el Cuerpo legislativo, lo mismo habiendo dos Cámaras que existiendo una sola dividida en mayoría y minorías. Ahora bien; siendo poco exacta la proposición mayor, errónea la menor é ilógica la consecuencia, queda destruído el silogismo de Sieyes.

No es más firme el dilema que sirve de segunda parte á su argumento. Si están las Cámaras de acuerdo, dice, una será inútil; si están discordes, una habrá que no represente la voluntad del pueblo, y que por el contrario, oponiéndose á ella, equivalga á una confiscación de la soberanía. El segundo término será cierto, si se atribuye al Senado la misión de combatir sistemáticamente á la Cámara popular, y si se le organiza de otro modo que no sea la elección; en cuanto al primero, es decir, respecto á la utilidad de la doble representación, cosa es que hemos de examinar inmediatamente. Conste sin embargo, que Tissot, al reproducir en otra forma este dilema, no vacila en declarar que no es contraria al Derecho natural la existencia de las dos Cámaras, si son producto del sufragio y concurren á la formación de una misma ley, lo cual satisface completamente nuestro propósito por el momento.

§ V. **Teoría bi-cameral.**—Comprendemos bajo este nombre, todas las doctrinas que admiten la doble representación. Y antes de exponer las razones, que en nuestro concepto justifican la dualidad, examinaremos los argumentos que de ordinario se emplean para defenderla, dando lugar

á diversos sistemas que calificamos con los nombres de *aristocrático*, *mecánico* y de *la doble discusión*.

1) Sistema aristocrático.—Durante mucho tiempo ha prevalecido la opinión, de que la existencia del Senado se apoya en la necesidad de que estén representados los intereses de la aristocracia de sangre ó del dinero, contra las tendencias democráticas de la Cámara popular.

Ya Montesquieu, bajo la influencia de la Constitución inglesa, pedía una representación especial para las familias poseedoras de la riqueza, de un nombre ilustre, de una tradición gloriosa, con objeto de que no declarasen la guerra al nuevo régimen que se estableciera sobre la base de la libertad. Pero la escuela doctrinaria extremó la teoría, diciendo por boca de Guizot: «Que toda sociedad se compone de dos grandes agrupaciones de hombres: unos que viven de sus rentas, y otros de su trabajo sin poseer tierras ni capitales; que estos dos elementos son esenciales y eternos en la sociedad, y que si no tienen una representación distinta será sacrificado el uno al otro por medio de la expoliación y de la anarquía.» Esta idea halló eco en Thiers cuando dijo que, aun en las repúblicas, debe haber *altas clases* que se opongan al movimiento demasiado rápido de las que se elevan, defendiendo las instituciones *antiguas* contra las *nuevas*. Pero Rossi sistematizó la teoría al relacionar la Cámara alta con el elemento *conservador* de las sociedades, y la Cámara popular con el *progresivo*, pretendiendo que de esta suerte la dualidad legislativa descansaba en la misma organización social. Fijándose Pacheco en el aspecto aristocrático de la Cámara alta y en la situación histórica de cada pueblo, creía que su existencia era más bien cuestión de circunstancias, y que donde quiera que hubiese una aristocracia con intereses atendibles, debía tener una representación especial. Y Alcalá Galiano, con análogo sentido al de Rossi, decía que «el cuerpo más alto en clase, está destinado á representar lo que es firme, á volver por la *conservación* de lo existente, siquiera sea en demasía; y el cuerpo segundo en esfera, á abogar por las mejoras, siquiera al buscarlas peque en desear demasiado las novedades, compensándose y enfrenándose mutuamente ambos males.»

Con acierto se ha calificado esta teoría de anticuada y peligrosa. ¿Qué mayor imprudencia puede haber, pregunta Laveleye, que declarar hostiles los intereses del capital y del trabajo, instituyendo dos Cámaras rivales para representarlos? ¿Véis que la ola de la democracia avanza y para defender á la sociedad contra el socialismo queréis oponer una reunión de hombres privilegiados, cuyo título para ocupar el poder se hace consistir principalmente en que son ancianos y ricos? Defender la Cámara alta por su espíritu de resistencia al progreso, en un tiempo tan ávido de reformas, ¿no equivale á entregarla desde luego á la impopularidad, perdiéndola irrimisiblemente? ¿No es esto organizar constitucionalmente la lucha de los pobres contra los ricos colocándolos por separado en una Cámara aristocrática, como para indicarlos mejor á la iras populares?

Deficiente es, en efecto, tal doctrina, y bien lo prueba el partido que de ella saca Menier para combatir la dualidad de Cámaras, lo cual demuestra cómo se perjudican las instituciones cuando mal se defienden. Hay ciertas gentes, dice, que habiendo arrebatado por fuerza ó por astucia, una parte de sus derechos á los demás ciudadanos, tienen miedo de que éstos los reivindiquen, y piden un medio de defensa contra ellos, refugiándose en la segunda Cámara. Ocúpanla según unas constituciones por derecho de nacimiento, y según otras por las facultades que tiene el Poder ejecutivo de designar dentro de ciertas categorías; de suerte, que por regla general estas Cámaras de Lores, Pares ó Señores, se encuentran organizadas con el fin reconocido de defender ciertos privilegios contra su reivindicación por la nacionalidad, hallándose además en tal situación de dependencia con respecto al Poder ejecutivo, que si no se inclinaran ante su voluntad, puede éste cambiar la mayoría por la designación de nuevos miembros.

Las resistencias que la aristocracia presenta en Alema-

nia y en Inglaterra á la abolición completa del régimen feudal en materia de propiedad, justifican en cierto modo estas palabras. Y no se crea que organizando las Cámaras sobre la base de la oposición entre el principio aristocrático y el democrático, habían de reducirse á determinados puntos los conflictos, sino que por el contrario la lucha, como dice muy bien Mailfer, sería general extendiéndose á todas las consecuencias que se derivan en el orden civil, en el administrativo y en el económico.

2) Sistema mecánico.—Con mejor sentido científico, han buscado otros publicistas la razón de la dualidad de Cámaras en la naturaleza del Poder público, dividiendo el legislativo para evitar que degenere en arbitrario y despótico.

He aquí cómo se expresaba ya Delolme en 1771 al publicar un notable trabajo sobre la Constitución de Inglaterra, llevando ventaja á Montesquieu en este punto. Regla general, decía, la tranquilidad de un Estado y la estabilidad de su constitución, dependen de que el Poder ejecutivo sea único y de que el Poder legislativo esté dividido; la división del ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho, violencias entre sus miembros, lo cual da por resultado una guerra continua en que acaba por triunfar el derecho de la fuerza; en tanto que la oposición que se insinúa entre las diversas fracciones del Poder legislativo, es siempre una oposición de principios y de intenciones que se resumen al votar y que producen la verdad y el reposo: la verdad, porque efecto del concurso de elementos diferentes tiene la ley todas las probabilidades de ser buena; y el reposo porque cuando uno de ellos sucumbe y ve perdido su proyecto, lo peor que puede suceder es que se aplace la ley sin costar al Estado otro sacrificio que el de una especulación útil que ha fracasado pero que puede existir más tarde. Como las leyes derivan su autoridad de lo que ordena el Poder legislativo, sólo dividiéndole podrá impedirse que se haga arbitrario, pues si á la ley se encomienda el evitarlo de nada servirá porque puede cambiarla cuando le plazca.

Participando de la misma opinión dijo Clermont-Tonnerre, que una sola Cámara será perfectamente esclava ó despótica. Y Boissy d'Anglas combatía la Convención diciendo: «En una sola Asamblea, la tiranía no encuentra oposición más que en los primeros momentos. Si una circunstancia imprevista, un entusiasmo, un extravío popular, logran vencer el primer obstáculo, no vuelve á encontar otro alguno. Sírvese de la autoridad de los representantes como instrumento para combatir á la Nación misma; funda sobre una base sólida y única el reinado del terror, y los hombres más virtuosos no tardan en verse obligados á sancionar sus crímenes, á dejar que corran ríos de sangre, antes de que puedan derribar al tirano y restablecer el imperio de la libertad.»

Esta consideración es también la que sirve de fundamento á Stuart Mill, cuando dice: «La división del Poder legislativo tiende á evitar el mal efecto que produce en el ánimo de todo el que ejerce poder, sea un individuo, sea una asamblea, el sentimiento de que no hay sino á él á quien consultar. La mayoría de una Asamblea única, cuando ha tomado un carácter permanente y se halla compuesta de las mismas personas, que obran habitualmente juntas y están seguras de la victoria, llega fácilmente á ser despótica y presuntuosa, luego que se ve libre de la necesidad de examinar si sus actos serán aprobados por otra autoridad constituída. En suma, es de desear que haya dos Cámaras, por la misma razón que aconsejaba á los romanos el nombramiento de dos cónsules, para que ni el uno ni el otro pudiesen estar expuestos á la influencia corruptora del poder absoluto, aun durante el espacio de un solo año.»

Conduce tal doctrina á proclamar el principio de «dividir el Poder para moderarlo cuando no es posible que tenga superiores». Benjamin Constant que tenía gran predilección por la Cámara de los Lores, inclinábase más bien á este principio, cuando afirmaba que «la Nación sólo es libre cuando se pone un freno á la representación pública». Y la misma razón es la que decide principalmente por el régi-

men de las dos Cámaras á Lefèbre, Laboulaye, Laveleye, M. Block, Palma, y hasta cierto punto á Grimke, el cual á pesar de sus distingos entre países de grande y de pequeña extensión, rectifica el que se diga que el sistema bi-camaral es un freno exterior y sostiene que por el contrario sus ventajas se derivan de ser freno interno que una Cámara impone á la otra, pero sin limitar ninguna la voluntad del país.

Tiene esta doctrina en su apoyo la verdad de que «todo poder único tiende al absolutismo», máxima reconocida por la generalidad de los escritores políticos desde Aristóteles hasta hoy, y sancionada por la historia con numerosos ejemplos en cuanto á las Asambleas legislativas, figurando en primer término el Largo Parlamento de Inglaterra y la Convención francesa en la época del terror.

Pero no se ha de olvidar que existen en las constituciones modernas preceptos que tienden á evitar los abusos del Poder legislativo; la corta duración de las Asambleas, la necesidad de la sanción, la posibilidad de disolverlas, y sobre todo la existencia de un poder moderador, en que no habían pensado los políticos del pasado siglo, y que tiene por misión resolver los conflictos constitucionales, apelando á la opinión pública cuando la desatienden sus representantes.

La división del Poder legislativo en dos Cámaras sólo con el objeto de que éstas se contrapesen recíprocamente, carece de razón de ser mientras no se asigne un carácter especial á cada una de ella dentro del genérico de representar al país. Si ambas se constituyen de igual modo y con los mismos elementos, lejos de oponerse se sumarán y no se conseguirá esa ponderación á que se aspira. Si por el contrario han de organizarse de diferente manera, preciso será explicar la dualidad de representación por un principio superior á los efectos mecánicos que se deriven de su mera coexistencia.

El equilibrio en mecánica, decía Cavour, indica el estado de inmovilidad, el cual pugna con el carácter esencialmente progresivo de la civilización moderna, por cuyo motivo ca-

lificaba de falaz y errónea la metáfora de la doble balanza, de que se han servido los publicistas para demostrar la utilidad de la segunda Cámara.

Creemos, pues, que esta teoría que llamaríamos mecánica, hallando su explicación en añejas doctrinas que atribuyeron á las Asambleas un poder enteramente absoluto, pudiera tener su utilidad para apoyar la dualidad de Cámaras, pero siempre que ésta se justifique por razones más altas en consonancia con la organización general del Estado.

3) SISTEMA DE LA DOBLE DISCUSIÓN.—La conveniencia de la doble discusión de las leyes, con objeto de que todas las opiniones se oigan, todos los intereses se aprecien, no haya pasión que arrastre, ni precipitación que perjudique, ni utopia que prevalezca, ni tampoco intemperancia que triunfe, es la razón en que muchos se apoyan para defender la dualidad de Cámaras, siendo de notar que tal consideración aparece más bien como secundaria en relación con las anteriores, y vienen á parar en ella escritores que parten de supuestos diferentes.

Laboulaye dice, que la división del Poder legislativo es útil para evitar la precipitación, introducir la sabiduría en los debates, y educar al pueblo con la discusión repetida de un mismo asunto. Maurice Block considera también el sistema bi-cameral como garantía contra medidas precipitadas y como medio de enseñanza política, añadiendo que la oposición entre ambas Cámaras obligará á cada una á estudiar mejor la cuestión, y que aunque la discusión doble pudiera aparecer como obstáculo á la prontitud en las resoluciones, fácil sería en casos urgentes el evitarlo, poniéndose de acuerdo los presidentes de ambas.

Ampliando más el pensamiento, se expresa Laveleye en los siguientes términos: «Otra ventaja de la segunda Cámara (además de la indicada por Mill que él acepta como fundamental), es la necesidad que impone á la primera de demostrar que tiene razón. La discusión de una ley es á veces útil por sí misma; no basta pedir una reforma, sino conseguir que triunfe en la opinión; precisamente la oposi-

ción que hacen los lores en Inglaterra á la Cámara de los Comunes, sirve para hacer populares las medidas que desechan; el país estudia mejor la reforma, y los pares acaban por ceder... La obligación en que se encuentran las Cámaras de entenderse para hacer una ley, comunica á las dos juntas un espíritu de conciliación y transacción, que es indispensable para la práctica de las instituciones libres.» Y á este propósito indica el autor muy oportunamente, que como siempre hay en las Cámaras cuando menos dos partidos opuestos, preciso es que en lo posible la mayoría tome en cuenta las objeciones y repugnancias de la minoría, á fin de no empujarla á una oposición facciosa.

Fijándose Grimke en la organización federal de los Estados Unidos, sostiene la dualidad de representación «para que las leyes se dicten en atención, tanto á los intereses nacionales, como á los intereses locales». Pero planteando la cuestión con un carácter más general y respondiendo á la pregunta de «si debe dividirse el Poder legislativo en una república unitaria», hace una distinción según sea de grande ó de pequeño territorio: cuando es grande, dice, puede necesitarse la segunda revisión, pero cuando es pequeño no se necesita, porque se hace inútil mediante la intervención directa del pueblo. Sin embargo, no deja de reconocer el publicista norte-americano, que en todo caso la doble discusión contribuye á la mayor madurez de las resoluciones que se adopten.

Decimos de esta teoría, algo muy parecido á lo que indicábamos respecto á la anterior; no negamos la utilidad de sus observaciones, pero encontramos la carencia de un principio que pueda servir de sólido fundamento.

Suponiendo realmente necesaria la doble discusión, todo lo más que llegaría á probarse es que debía discutirse dos veces la misma ley, pero sin que esto prejuzgase la dualidad de Cámaras, pues que la revisión podría tener lugar en una sola.

Para que la doble discusión produzca resultados prácticos, es necesario que sean diversos los criterios que presidan en las Cámaras, y entonces hay que atribuir á cada una de éstas un carácter especial, en que no se fijan los defensores de este sistema.

El problema consistirá en organizar de tal modo la representación pública, que sin autorizar oposiciones sistemáticas, se discutan las mismas leyes bajo diversos aspectos, que respondan á diferentes manifestaciones de la opinión; y si esto se consigue, el principio que imponga la dualidad será el mismo que demuestre la conveniencia de la doble discusión legislativa.

§ VI. **Doctrina armónica de la doble representación.**—La exposición de las principales opiniones que se han emitido en pro ó en contra de la dualidad de Cámaras, sirve desde luego para indicar el interés con que se ha examinado por los publicistas esta cuestión de la ciencia política. Su comparación recíproca atestigua la necesidad de establecer un fundamento racional, que justifique de un modo sistemático esas razones aisladas y de conveniencia que de ordinario se alegan en apoyo de la dualidad, al propio tiempo que corrija exageraciones de escuela, ó más bien de partido, que sólo conducen á perjudicar la causa que se defiende.

Este fundamento racional lo hallamos en la naturaleza orgánica del Estado, que ha de reflejarse en la representación.

La sociedad humana está organizada mediante la coexistencia armónica de dos elementos, á saber: uno *individual*, en cuyo sentido podemos definirla como *mera pluralidad* de hombres; y otro propiamente *social*, bajo cuyo aspecto decimos que se compone de familias, de pueblos, de colectividades religiosas, científicas, morales, económicas, en suma, de *diversas agrupaciones* de hombres, que cumplen juntos, alguno ó todos los fines de su vida con un carácter particular. Fije cada cual la atención en su propia existencia, y encontrará que es «uno de tantos» que viven socialmente, y que además pertenece á una determinada colectividad por razón del fin especial á que se dedica.

Ahora bien, siendo el Estado la sociedad misma con todos sus elementos esenciales y caracteres históricos, aunque considerada sólo en uno de sus aspectos, que es el jurídico, debe reflejar en su organización estos dos elementos, dando representación á los ciudadanos en su doble carácter de individuos y de miembros de una profesión ó clase. Bajo este supuesto, defendemos la dualidad de Cámaras, atribuyendo á la una la representación general de los individuos del Estado, y á la otra la representación especial de las diferentes instituciones sociales, que viven dentro del mismo con existencia propia y realidad histórica.

Este es el sistema que presentía Sismondi, cuando pedía que estuviesen representadas las agrupaciones industriales y mercantiles en la organización del Poder legislativo, interviniendo de algún modo en las funciones públicas, como ya intervinieron en la Edad Media. A esto ha querido sin duda Laveleye referirse, cuando ampliando la indicación de Sismondi dice, que debieran entrar en la alta Cámara representantes de las industrias, de las funciones, de los servicios, y de las academias; con lo cual se obtendrían conocimientos especiales que faltan de ordinario en la Cámara popular. Tal es la doctrina que fundaba mejor Ahrens, derivándola de un concepto jurídico, cual es el derecho mismo de elección, considerado ya como inherente á toda persona individual, ya como propio de un orden de trabajo ó cultura social. Y algo semejante ha debido pensar Mailfer, cuando ha dicho que deben contenerse todos los intereses en la organización legislativa para aplicar la noción de lo justo.

En efecto; precisamente porque en la declaración del Derecho no sólo debe apreciarse el criterio de la generalidad, sino también el de la institución ó clase á que especialmente se refiera, es por lo que creemos que deben existir dos Cámaras. Y no se diga que sería suficiente una, porque el representante lo es á la vez del país y de la clase á que pertenece, pues no estando investido por ésta de una representación especial, no puede decirse que realmente la representa; así es que su voto significará sólo su modo de

pensar individual, pero nadie dirá que sea lo que piensa la clase á que pertenece, como si ésta, por medio de representantes designados al efecto, hubiese formulado su opinión colectiva. Tanto más, cuanto que en la Cámara popular no se eligen los representantes en consideración á su profesión ó clase, sino como tales individuos, pertenecientes á un determinado partido. Es necesario dar representación á las clases *como tales*, y en la relación que mantengan, según su respectiva importancia en la vida social.

La doctrina que establecemos es la que debiera llamarse, con más propiedad que la formulada por Rossi, «de organización social»; pues no está dividida la sociedad como pretendía éste entre dos elementos, uno que sea progresivo y otro conservador; los verdaderos elementos de la sociedad son el individual y el colectivo de clases y profesiones; la conservación y el progreso sólo significan tendencias de tales elementos.

Compárese lo dicho con las teorías precedentes, y se hallarán justificadas muchas de las ventajas que éstas atribuyen á la dualidad, y corregidas sus exageraciones.

El sistema *aristocrático* tendrá su razón de ser, en cuanto la aristocracia represente realmente una clase en el país por los *fines sociales* que cumpla; y aunque los senadores que á ella pertenezcan, propendan á conservar lo antiguo, no se hará del Senado un instrumento para anular, en nombre del privilegio, la opinión pública.

Los buenos efectos de la contraposición recíproca que se propone el sistema *mecánico*, se producirán como una consecuencia natural de la dualidad misma, pero sin lucha de elementos adversos; no existirá el equilibrio de la inmovilidad, pero sí, como dice Cavour, la regularidad de movimiento del péndulo.

Los partidarios de la *doble discusión* conseguirán su deseo de que la ley se discuta dos veces; mas no será una discusión idéntica, pues que una Cámara discutirá con el criterio general político, y la otra con el criterio especial técnico de cada función social.

Infiérese de lo dicho que puede perfectamente defenderse la dualidad de Cámaras, sin abdicar de los principios del Derecho público moderno; antes bien fundándose en ellos. El fervor con que se ha sostenido el sistema de la unidad, se explica fácilmente, teniendo en cuenta: 1.º, que fué predicado por los más entusiastas partidarios de la libertad política, y se ha aceptado como dogma liberal por este motivo; 2.º, que surgió como una protesta contra los Senados aristocráticos, y 3.º, que los falsos argumentos empleados para justificar la dualidad, han presentado ésta en oposición con la democracia.

Concluyamos diciendo que la doctrina armónica de la doble representación, hace camino, tanto en la esfera de los principios, como de los hechos; los escritores contemporáneos, incluso los anglo-americanos, como Jay, Kent, Story, Pomeroy, Curtis y otros, que defienden la democracia, van ya admitiendo la dualidad; los Senados aristocráticos europeos, van transformándose en asambleas que representan de un modo especial los fines sociales. Últimamente en España, se ha dado entrada en la Cámara alta á los representantes de las universidades, academias y sociedades económicas; y colocada la cuestión en tal pendiente, como ya no podría explicarse la representación de tales corporaciones por los antiguos argumentos de la dualidad, es de esperar que no se tarde en dar ingreso también á las industrias y demás clases, haciendo del Senado la representación de todas las *profesiones* y *organismos sociales*, á distinción del Congreso que habrá de seguir representando los intereses colectivos é indistintos de todos los *individuos* del Estado.

La posibilidad de conflictos entre estas dos Cámaras, no puede servir de objeción contra el sistema dual, pues que tales conflictos se remedian fácilmente, por medio de una comisión mixta de las dos Cámaras, ó la votación colectiva de ambas reunidas, adoptando los procedimientos que tiempo ha se practican en los países que por cualquier motivo tienen ya dos cuerpos colegisladores.

CAPÍTULO II.

Del Poder legislativo.

(Continuación).

SUMARIO.—I. Organización interna de las Cámaras. 1. Constitución provisional y definitiva; examen de actas. 2. Designación de mesas, secciones y comisiones; gobierno interior y policía.

II. Funciones de las Cámaras. 1. Funciones legislativas. 2. Funciones de carácter económico. 3. Funciones de inspección administrativa. 4. Funciones especialmente representativas.

III. Celebración de las sesiones.

IV. Procedimiento parlamentario. 1. Iniciativa. 2. Discusión. 3. Votación.

V. Duración y renovación (total ó parcial) de las Cámaras.

§ I. Organización interna de las Cámaras.

—Órganos las Cámaras del Poder legislativo, constituyen á su vez un organismo que bajo la unidad total de la función que realiza, se descompone interiormente en pluralidad de elementos que tienen su misión propia: la mesa, las secciones, las comisiones, organismo que se constituye á sí mismo y que regulariza su vida interna.

1) CONSTITUCIÓN PROVISIONAL Y DEFINITIVA; EXAMEN DE ACTAS.—Termina el procedimiento electoral con el envío á las Cámaras de las actas en que consta la elección de los representantes; y principio es generalmente reconocido, que sólo las Cámaras pueden admitir ó rechazar las actas de elección, decidiendo en último término sobre su validez ó nulidad, previo examen de las operaciones electorales, y después de haber resuelto las protestas que con motivo de éstas se hayan suscitado. En Inglaterra, desde 1868, se constituyen inmediatamente las Cámaras, dejando á los tribunales ordinarios el cuidado de examinar las actas con protesta, los cuales instruyen los sumarios oportunos para

venir en conocimiento de los fraudes y violencias que se hayan cometido en la elección; pero si este sistema tiene la ventaja de que simplifica la constitución de las Cámaras y tal vez impide que el espíritu de partido se sobreponga á la justicia, aprobando ó rechazando indebidamente las actas, sólo por ser el representante electo ministerial ó de oposición, tiene en cambio el inconveniente de que mezclando los tribunales en las luchas políticas en los países en que no hay verdadera independencia judicial y en que la inamovilidad sólo existe como letra muerta en las leyes orgánicas, se acaba de hacer política á la magistratura y los manejos ministeriales se ocultan tras la autoridad de la cosa juzgada, impidiéndose además la mayor publicidad á que se presta la amplia discusión parlamentaria.

Ahora bien, si á las Cámaras corresponde aprobar las actas de elección de sus miembros, y la aprobación de las actas es requisito indispensable para que las Cámaras se constituyan, ¿cómo realizar el principio antes indicado de la constitución interna de los órganos del Poder legislativo?

La Constitución de Wurtemberg ha resuelto de un modo especial este problema con la institución del *Comité de los Estados*, especie de Comisión permanente (compuesta de dos miembros de la Cámara de los Señores, de ocho de la Cámara de los diputados y de los dos presidentes de estos cuerpos), que sirve como de solución de continuidad entre dos legislaturas en el tiempo que media de una á otra. Preséntanse las actas al Comité de los Estados, y cuando éste ha aprobado los dos tercios de ellas, ábrense las Cámaras, las cuales acaban de examinarlas. Nada tendría de ilógico este sistema, como hacen notar Bart y Robiquet, si el Comité de los Estados no contuviese más que miembros de la Asamblea precedente, pero tiene el rey la facultad de agregar delegados al Comité para el examen de actas, lo cual destruye fundamentalmente el principio.

La práctica, casi uniformemente admitida, consiste en constituirse primero las Cámaras con carácter provisional, y luego definitivamente después de aprobadas las actas; así

se dispone en nuestro reglamento del Congreso de los Diputados y en el de la Asamblea francesa. Con objeto de que no haya preferencias de partido en el orden de aprobación de las actas, deben numerarse por el de presentación, que será también aquel en que se discutan; y para evitar imposiciones de los representantes de elección dudosa en la discusión, conviene que el examen de las actas que ofrezcan dificultad más grave, se deje para después que estén constituídas definitivamente las Cámaras. La constitución definitiva tiene lugar cuando resultaren admitidos tantos representantes como se necesitan por lo menos para votar las leyes. Garantía del respeto al principio del gobierno representativo, es que no puedan las Cámaras ocuparse en otra cosa que del examen de actas y del despacho ordinario, mientras no se constituyan definitivamente, y nunca de proyectos ni de proposiciones de ley.

2) Designación de mesas, secciones y comisiones; gobierno interior y policía.—Considérase como prerrogativa de las Cámaras dentro del sistema representativo, la designación de sus presidentes, vicepresidentes y secretarios, los cuales forman lo que usualmente se llama *mesa presidencial*. Y en efecto, tal es la práctica seguida en la generalidad de los pueblos, aunque en algunas monarquías regidas por el sistema bi-cameral suele atribuirse al rey el nombramiento de los presidentes de las altas Cámaras, bien eligiendo de entre tres que éstos proponen, bien haciendo la designación libremente.

Con objeto de que las Cámaras se enteren detenidamente de las proposiciones, proyectos de ley y demás asuntos de su competencia, divídense interiormente en *secciones*, las cuales nombran sus respectivas mesas, constituyéndose separadamente para discutir tales asuntos hasta que se declaren suficientemente instruídas, en cuyo caso se acostumbra que cada una nombre un individuo de su seno para formar parte de la comisión que ha de dar dictamen á la Asamblea.

Las *comisiones* se nombran para examinar, proponer ó informar á las Cámaras en asuntos determinados, siendo

especiales para un particular objeto, ó de *carácter permanente* mientras dura la legislatura, como las de actas electorales, presupuestos, examen de cuentas, peticiones, comisión de gracias, gobierno interior y corrección de estilo. Es de notar la buena práctica de algunos Cuerpos legislativos, que consiste en autorizar á las comisiones para que puedan llamar por vía de consulta á cualquiera individuo, sea ó no representante, con lo cual se facilita más la comunicación que siempre deben mantener las Cámaras con el exterior, y se procuran medios para oir la opinión autorizada de las especialidades en el ramo de conocimientos de que se trata.

Á las Cámaras corresponde fijar su régimen interior, y á la presidencia incumbe la policía, siendo facultad y obligación de ella mantener el orden dentro del edificio, y velar por la seguridad de los representantes y la dignidad de la representación nacional.

§ II. **Funciones de las Cámaras.**—Estudiada la organización interior de las Cámaras, vamos á determinar sus *funciones*, fijando primero nuestra atención en las *legislativas* y examinando luego aquellas otras que, aunque en íntima relación con éstas, revisten un carácter especial.

1) Funciones legislativas. — La formación de las leyes es el fin que primeramente han de cumplir las Cámarás, como órganos del Poder legislativo. Y no hay para qué decir cuán importante es que los representantes del país contribuyan con todas sus luces y exquisito celo al cumplimiento de esta sagrada misión, mediante la cual se convierte en precepto obligatorio para todos el principio del Derecho que la razón dicta y la sociedad concreta históricamente por la costumbre.

Tan delicada es esta misión, que autores nada sospechosos en su amor á las instituciones representativas, desconfían de que las Asambleas compuestas de las personas que el sufragio designa casi sólo por su significación política, puedan desempeñarla debidamente. He aquí las atinadas observaciones que hace á este propósito Stuart Mill:

«Hacer leyes es una obra que requiere, más que cualquiera otra, no solamente espíritus cultos, sino también hombres formados para este oficio por medio de estudios detenidos y laboriosos; esta razón bastaría, aunque no hubiese otras, para que las leyes no pudieran jamás hacerse sino por una comisión compuesta de un pequeño número de personas. Otra razón no menos concluyente es, que cada cláusula de la ley exige que se redacte con la percepción más exacta y más previsora de sus efectos sobre todas las demás cláusulas, y que la ley una vez completa, pueda fundirse y colocarse con propiedad entre el conjunto de las leyes preexistentes; siendo imposible que estas condiciones puedan llenarse en un grado cualquiera, cuando las leyes son votadas cláusula por cláusula en una Asamblea compuesta de elementos diversos.»

Y aduciendo prácticas parlamentarias inglesas, dice Stuart Mill lo siguiente, que bien puede aplicarse á otros países: «Poco importa que una proposición proceda de una autoridad competente que la haya redactado despacio y con profundo conocimiento de la materia, pues arrastrando de sesión en sesión y á fuerza de toques y retoques, se habrán olvidado cláusulas que eran necesarias para que el resto produzca buen efecto, y en cambio se habrán insertado otras inútiles para complacer los deseos de algún semisabio que sólo tenga una tintura superficial del asunto, ó para atender á exigencias de la política por influencias privadas ó de los partidos.»

Fundado en tales consideraciones, propone este escritor se forme una Comisión, cuyos miembros no excedan á los del Gabinete, y cuyo encargo especial sea el de hacer las leyes, dándole el carácter de una institución permanente, aunque renovándose como las Cámaras y pudiendo éstas pedir su modificación en cualquier tiempo, para infundir nueva sangre en sus venas. Y con objeto de no mermar la iniciativa de las Cámaras, indica Mill la conveniencia de que tuviesen éstas la facultad de dar instrucciones y señalar materias de ley á la Comisión. De esta suerte, dice, la

Comisión representaría el elemento de la inteligencia, y el Parlamento el elemento de la voluntad. En la misma democracia ateniense, la *Ecclesia popular* podía dictar *psephismos*, que eran casi siempre decretos de simple policía, pero las leyes propiamente dichas sólo se expedían por el *nomoteta*, cuerpo diferente y menos numerosos, á quien correspondía también su revisión y concordancia.

Respondiendo á esta necesidad, se halla bastante generalizada la existencia de *comisiones codificadoras*, que aunque nombradas por el Poder ejecutivo de un modo enteramente discrecional, no siempre producen los resultados que se apetecen. Las comisiones examinadoras de los proyectos de ley que nombran las Cámaras, sirven de complemento á esta institución; y mucho contribuye á disminuir los inconvenientes á que Mill se refiere, la costumbre de que tales comisiones sostengan en la discusión el espíritu y pensamiento general del proyecto, terciando cuando quieran en el debate, para que no se extravíe la opinión de la Cámara y se acepten enmiendas improcedentes.

En cuanto al objeto sobre que versa la función legislativa, claro está que lo son todas las necesidades sociales que se puedan satisfacer mediante una ley, ora se trate de derecho público, ora de derecho privado, bien de leyes sustantivas, bien de leyes penales y pocesales.

La *constitución política* no es, en rigor, jurídicamente considerada, una ley de distinta índole que las demás; pero siendo el código que regula la acción general del Estado, y cuyos principios sirven de base para otras leyes, sólo debe discutirse en Asambleas constituídas con este especial objeto, las cuales significan un momento nuevo en la vida nacional, y no deben confundirse con otras Asambleas llamadas á continuar y desenvolver su obra. De aquí la diferencia entre las Asambleas *constituyentes* y las *ordinarias*, según se denominan respectivamente en el lenguaje usual las que cumplen uno ú otro de estos objetos. Qué relación tenga esta devisión con la *reforma constitucional*, cuestión es ésta ajena á la presente.

2) Funciones de carácter económico. — Suelen presentarse como diferentes de la misión legislativa, las funciones que cumplen las Cámaras, fijando los ingresos y los gastos del Estado en los presupuestos, y estableciendo las contribuciones, así como los medios para cubrir la deuda pública. Pero si bien se examinan estas funciones, resultará que no desdicen de la naturaleza del Poder legislativo, como quiera que lo único que hacen las Cámaras en tales casos, es dictar *leyes* sobre esta materia; y precisamente porque los ingresos y los gastos suponen *relaciones jurídicas* que producen derechos y obligaciones de carácter económico en el Estado, es por lo que su determinación constituye una prerogativa del Poder legislativo.

Es corriente en los países donde existe dualidad de Cámaras, proclamar el principio de que el examen y discusión de las leyes sobre presupuestos y crédito público, se inicie en la Cámara popular. Y aunque sea disintiendo de la opinión corriente en este punto, hemos de indicar la idea de que tal vez fuese más conveniente conceder tal preferencia en materias económicas al Senado, siempre que éste se halle organizado por gremios y clases, y de ningún modo con el carácter aristocrático y privilegiado con que de ordinario tiene, y que históricamente explica por qué las escuelas liberales han dado tanta importancia á esta prerrogativa de la Cámara popular. Organizado en efecto el Senado por gremios y clases, sería la representación de los intereses sociales, á distinción del Congreso que representaría sólo la opinión pública, como suma de opiniones individuales; el Senado, con perfecto conocimiento de los fines nacionales y con la representación de los intereses de cada clase y de cada gremio, iría discutiendo los presupuestos desde sus primeras sesiones, pesando y aquilatando con el criterio de la experiencia, las ventajas é inconvenientes de las medidas financieras, entrando en apreciaciones de cantidades y ajuste de cuentas, más propias también de la edad avanzada que de la juvenil. Pero repetimos que esto sólo podría

verificarse, organizando el Senado sobre la base de las elecciones gremiales.

3) Funciones de inspección administrativa. — No son tampoco de distinta índole que las legislativas. Si las Cámaras por medio de preguntas é interpelaciones y aun de acusaciones en toda forma, tienen la facultad de residenciar á los Ministros, pidiéndoles cuenta de sus actos, es por ser una consecuencia de su potestad legislativa, en virtud de la cual resuelven si la ejecución de la ley responde ó no á lo que la ley manda, siendo de este modo los órganos del Poder legislativo, intérpretes y guardadores de su propia obra.

4) Funciones especialmente representativas.—Órganos directos de la voluntad nacional, son las Cámaras la representación expresa de la misma; y en tal concepto es como pueden designar la persona que ha de ejercer el cargo de Presidente en las repúblicas, y recibir el juramento de fidelidad del Rey en las monarquías, siendo también ellas las encargadas de nombrar regentes y en ciertos casos tutores reales.

§ III. **Celebración de las sesiones.** — Son las sesiones, la manifestacion solemne de las Cámaras en el ejercicio de las funciones que desempeñan. La naturaleza del gobierno representativo, exige que las sesiones sean públicas, consistiendo la publicidad: 1.°, en permitir la entrada en el salón al público para que presencie los debates, aunque en sitio separado de los representantes, y 2.°, en poder referir por medio de la prensa los actos que allí ocurran. Llámanse *tribunas* los sitios donde se coloca el público que asiste á la sesión, el cual debe abstenerse de toda demostración favorable ó adversa de lo que presenciase, correspondiendo á la presidencia hacer guardar el orden debido y mandar el despejo de las mismas cuando no se obedezcan sus disposiciones. Solamente en circunstancias muy especiales, cuando las Cámaras hubiesen de resolver sobre cosas que conciernan á su decoro y al de sus individuos, deben constituirse en *sesión socreta;* no se quebranta por esto

la regla general de la publicidad tan necesaria en el régimen representativo, admitiéndose la excepción aun en los países que como Suiza mejor le practican.

Las razones que justifican la dualidad de Cámaras y la independencia y libertad que deben reinar en los debates, son motivos que justifican también la declaración que suele hacerse en las constituciones, de que los Cuerpos colegisladores no pueden deliberar juntos ni en presencia del Rey.

Las sesiones no deben celebrarse si no existe cierto número de representantes en el salón, siendo muy de lamentar los casos en que aquéllas no se verifican por faltar este número, pues redunda en descrédito de los elementos que constituyen las Cámaras.

§ IV. **Procedimiento parlamentario.**—El ejercicio de las funciones parlamentarias, exige un *procedimiento* adecuado, de análoga manera que lo requieren la función judicial y la función ejecutiva.

El procedimiento parlamentario se desenvuelve en tres periodos (que guardan consonancia con los del juicio), á saber: la *iniciativa* ó proposición, la *discusión* ó deliberación, y la *votación* ó resolución.

1) Iniciativa.—Comienza el procedimiento parlamentario con el acto de *proponer* la cuestión. El derecho de iniciativa de los representantes es condición esencial del sistema representativo, que hace de las Cámaras la expresión de la voluntad nacional, la cual no podría manifestarse si la deliberación hubiera de ceñirse á los límites marcados por el rey, como ha sucedido en ciertos tiempos. Con mejor acuerdo se confiere hoy la *iniciativa* á los diputados y también al jefe del Estado representado por los ministros; en el primer caso se llama *proposición* y en el segundo denomínase *proyecto;* pero la proposición pierde su carácter de propuesta individual, adquiriendo tanta solemnidad como el *proyecto*, cuando es aprobada por la comisión y se presenta nuevamente á la Cámara por ésta.

Hay además otros medios de plantear las cuestiones, á

saber: las *preguntas*, las *interpelaciones*, y las *propuestas* de votos de gracias, de confianza ó de censura. Los representantes han de tener libertad de dirigir *preguntas* á la mesa y á las comisiones sobre el estado de los asuntos que pendan de las mismas, así como al Gobierno en cuestiones de interés público con objeto de acudir al remedio de la necesidad que se experimente ó como base para una interpelación. Las *interpelaciones* se dirigen á los ministros para que den explicaciones detalladas y como procedan acerca de hechos concretos, que se han de indicar previamente cuando aquéllas se anuncian, para que se puedan contestar cumplidamente; la pregunta ha de poderse convertir en interpelación, y la interpelación en proposición, según los casos. Las *propuestas* de votos de gracias, de censura ó de confianza, son la expresión del agrado ó desagrado con que se ha visto la conducta de la mesa, ó de un ministro, ó de un funcionario, ó de una persona cualquiera, con motivo de un acto de carácter público digno de alabanza ó de vituperio.

También dan origen á una deliberación, las *peticiones* que cualquier ciudadano puede elevar á las Cámaras, ejerciendo el derecho que lleva este nombre, y los *informes* ó *informaciones parlamentarias* de las comisiones que hubiesen recibido la misión de averiguar ciertos hechos de interés público.

2) Discusión.—Por la conveniencia de que haya, como base de discusión, un examen previo y detenido del asunto que lo concrete y presente en sus varios aspectos, fijando su verdadero sentido, háse introducido la práctica en las Cámaras de enviar la proposición, tan luego como se presenta, á las *secciones* para que se enteren debidamente y á una *comisión* para que proponga lo que proceda.

Así es, que la discusión debe iniciarse con la lectura del dictamen de la comisión, aunque no debe comenzar en la sesión misma en que se dé cuenta, con objeto de que en el intervalo puedan enterarse más detenidamente los representantes, por cuyo motivo se ha generalizado también la

costumbre de que se imprima y reparta el expresado dictamen en los asuntos difíciles ó graves.

Los dictámenes de mucha extensión y gravedad conviene que se discutan primero *totalmente*, esto es, en cuanto al principio, espíritu y oportunidad del proyecto, y después *especialmente* por párrafos ó artículos.

No hay para qué decir, cuánto importa que las discusiones sean mesuradas y tranquilas, no debiendo tolerarse expresiones mal sonantes, ni interrupciones al orador, correspondiendo á la presidencia encauzar el debate, y llamar al orden ó á la cuestión, cuando sea procedente. Pide el método racional de las discusiones, que éstas se verifiquen siempre hablando los representantes *alternativamente*, en contra y en pró de la proposición ó dictamen que se discuta, no debiendo hacerse uso de la palabra sino después de haberla pedido y obtenido, aunque teniendo siempre el derecho de reclamarla en cualquier estado de la discusión para que se observe el reglamento, ó se lean documentos que contribuyan á la mayor ilustración del asunto.

Importa que los discursos se pronuncien de *viva voz*, por lo que ésta contribuye á que se fijen más los ánimos, y evita la pesadez consiguiente á la lectura.

Durante la discusión, pueden surgir *proposiciones incidentales* ó que tengan por objeto determinar el curso que deba darse á los negocios, y entonces habrá de ceñirse el orador al objeto de la proposición, sin entrar en la cuestión principal; costumbre es dar la preferencia sobre cualquiera otra, á la proposición de «no ha lugar á deliberar» con objeto de evitar discusiones inútiles ó inconvenientes. El derecho de presentar *enmiendas*, es tan importante como el de iniciativa, del cual es consecuencia, sirviéndole de complemento.

3) Votación.—La votación es el término solemne de la discusión parlamentaria, manifestándose por ella la resolución de las Cámaras, en el asunto concreto que ha sido objeto del debate.

Varios son los modos de verificar la votación. El más

frecuente y que recibe el nombre de *ordinario*, consiste en levantarse ó permanecer sentados los representantes, según que aprueben ó reprueben el proyecto ó dictamen, siendo este método el más sencillo y más breve, por lo cual es el que se practica generalmente. La votación se llama *nominal*, cuando los diputados dicen sus nombres por el orden en que estuvieren sentados, añadiendo *sí* ó *no*, según sea el voto de aprobación ó reprobación; este procedimiento, que es el ordinario en los Países-Bajos, es más solemne por su publicidad, pero siendo más lento debe reservarse para las cuestiones en que sea conveniente conocer cómo vota cada cual, conveniencia que se ha de decidir cuando lo reclamen cierto número de representantes. Otro medio de votación consiste en verificarla por *papeletas*, el cual siendo todavía más lento y no respondiendo al carácter de publicidad que han de tener los actos parlamentarios, debe reservarse para la elección de personas en que hay necesidad de designar nombres por escrito. La votación por *bola* es muy conveniente, cuando se trata de calificar los actos ó conducta de alguna ó algunas personas, eludiéndose de esta suerte los compromisos, reparos y disgustos que son el cortejo de las cuestiones personales. Finalmente, conócese el voto llamado por *división*, que consiste en agruparse los representantes en dos bandos, uno que aprueba y otro que desaprueba, verificándose luego el recuento; esta manera de votar, conocida ya por el Senado romano y practicada en Inglaterra, viene á ser de hecho la votación que hemos llamado *ordinaria*, aunque con el inconveniente de ser más lenta. Lo mejor es que teniendo su utilidad respectiva cada una de las votaciones dichas, se apliquen según convenga en razón del asunto, como se practica en España, en Francia y otros países. La *lentitud* es el escollo que debe evitarse en las votaciones, por cuyo motivo se ha llegado á proponer el empleo de *corrientes eléctricas* que instantáneamente lleven á la mesa el voto de los representantes, con sólo que éstos opriman un botón de los varios que deben tener en su sitio; mas no debe olvidarse, que no

importa tanto la brevedad como la *verdad* de la votación, y que no siempre conviene que se verifique ésta del mismo modo, como queda referido.

La autoridad y fuerza moral que deben tener las resoluciones de la Cámara, además de su eficacia legal requieren que se voten por la totalidad de representantes; pero siendo tan frecuentes el descuido y la negligencia, ha sido preciso adoptar el temperamento de exigir la presencia de la mitad más uno de los representantes que componen la Cámara, para la votación definitiva de las leyes.

Cuando ocurriere *empate* en las votaciones, suelen repetirse éstas en el mismo día, y si fuese menester en el siguiente, entendiéndose desechado el dictamen, artículo ó proposición, si todavía se reprodujese el empate. Práctica generalmente seguida es la de que los diputados que se hallen presentes en una votación, puedan *salvar su voto* sin motivarlo, y también la de facultarlos para que se adhieran á las resoluciones de las Cámaras, cuando éstas se hubiesen tomado sin su presencia, para el efecto de hacer constar su opinión.

§ V. **Duración y renovación de las Cámaras.**—Consíguese la continuidad de la función legislativa al propio tiempo que la diversidad de la representación en armonía con los cambios de la opinión pública, mediante la renovación periódica de las Cámaras. Y aunque en el terreno de la filosofía no sea posible determinar *á priori* el número de años que ha de durar cada Asamblea, cabe sí fijar los principios que siempre se han de tener en cuenta para señalar este número en el Derecho positivo.

Desde luego hay que consignar, como el primero de estos principios, que no ha de ser tan larga la duración de una Asamblea que no responda al movimiento natural de la opinión pública; pues aunque en el caso de presentarse un verdadero conflicto entre ésta y su representación, cabe el disolver las Cámaras como una de las prerrogativas del Poder armónico, solamente debe recurrirse á este medio en casos determinados y nunca establecerlo como cosa normal

y sistemática. Cambia por tiempos la opinión pública, merced á diversas circunstancias, y lógico es que cambie la representación en períodos regulares, para que ésta sea siempre su expresión fiel y exacta.

Mas tampoco debe ser tan breve la duración de una Cámara, y este es el otro de los principios indicados, que un cambio incesante haga imposible el ejercicio racional de la función legislativa. Cuando las Asambleas son de efímera existencia, no hay posibilidad de que atiendan de un modo completo las necesidades sociales; ni puede apreciarse con exactitud el mérito de sus trabajos porque no han tenido tiempo suficiente para desenvolver íntegramente el principio, deduciendo sus naturales consecuencias. Por esto Stuart Mill ha dicho, que no es posible juzgar á un representante cuando no ha tenido tiempo de mostrar todas las cualidades que posee y de probar á sus comitentes que es digno de su confianza, no por un acto aislado, sino por el conjunto de su conducta.

Bajo estos principios, cada país deberá fijar la duración de sus Cámaras atendiendo á sus circunstancias históricas, sin que sea posible fijar un tipo igual, pues esto depende de la facilidad con que cambie la opinión, así como de la necesidad de regularizar estos cambios, si son demasiado bruscos, para evitar que las instituciones más beneficiosas se desprestigien por no haberse desenvuelto orgánicamente. Tres años, según Bard y Robiquet, dura la representación en Prusia, Suecia, Noruega y Dinamarca: cuatro años en Francia, Portugal, Grecia, Brasil y Confederación argentina; cinco en España é Italia; seis en algunos principados de Alemania, y siete en Austria é Inglaterra, país que ha variado mucho en esta materia.

Pero la cuestión que acerca de este punto se suscita con mayor importancia, es la referente al modo de verificar la renovación, dividiéndose los pareceres al resolver si ésta debe ser *total* ó *parcial;* esto es, si las Cámaras se han de constituir siempre por medio de elecciones generales, ó si solamente se han de modificar en parte saliendo un determina-

do número de representantes para dar lugar á que entren otros nuevos.

La mayor parte de las constituciones vigentes, así como la generalidad de los autores que mejor representan los principios del Derecho público moderno, se inclinan á favor del sistema de *renovación total.* Pero la cuestión que parecía ya resuelta después de las brillantes discusiones de las Cámaras francesas de 1820 y 1830, en que tomaron parte oradores tan distinguidos como Royer-Collard, Foy, Constant, Chateaubriand y otros, ha venido á plantearse de nuevo con motivo de otra no menos importante discusión sostenida desde 1871 á 1873, también en Francia, con ocasión de la reforma constitucional.

Un ilustre matemático, el célebre Laplace en su teoría de las probabilidades, había ya sostenido el sistema de la *renovación parcial*, afirmando que renovándose por partes todos los años una asamblea, sería siempre ésta la expresión del término medio de la opinión pública, pues los elementos que quedasen representando una opinión más ó menos antigua, se contrapesarían con los elementos que entrasen de nuevo representando una opinión más bien exagerada, que es generalmente la que domina en el cuerpo electoral. Royer-Collard, y el general Foy con análogo sentido, creyeron que con este sistema se facilitaba la modificación de las Cámaras en armonía con los cambios de la opinión sin que fuesen de temer trastornos y perturbaciones, verificándose la renovación de una manera gradual y lenta. Y últimamente Emilio Laveleye, en un notable artículo publicado en 1871, terciando en la polémica que por esta fecha se sostenía en Francia, ha propuesto como más á propósito para este país el medio de la renovación parcial, que él aconseja á los pueblos que han sufrido agitadas convulsiones sin haber llegado todavía á un período de tranquilidad y reposo. «Una Cámara, dice, que se renueva por mitad, conserva cierto espíritu de tradición; los representantes antiguos lo mantienen, influyendo sobre los recién llegados; no hay cambios bruscos, lo cual es importante, porque la política

como la Naturaleza, no puede proceder por saltos; la historia parlamentaria en Francia, cuenta sobrados ejemplos teatrales. En segundo lugar, con la renovación parcial la agitación electoral no comprende á todo el país; la mitad de los departamentos votarían cada dos años; pero no como se ha propuesto, que todos los departamentos designasen en este tiempo la mitad de sus representantes, lo cual sería el peor de los sistemas, porque se tendría una agitación general muy frecuente, y además porque si las elecciones traian diputados nuevos de distinta opinión que los anteriores que quedaban, tendrían éstos que presentar su dimisión por haber cesado de estar en comunidad de opiniones con el colegio electoral. Las elecciones parciales son una advertencia; las elecciones generales son frecuentemente una revolución».

Cierto es que la renovación total produce agitaciones en todo el país; pero prescindiendo de que el haber agitación no siempre es malo por ser señal de vida, acéptese el sistema de renovación parcial, y entonces, como dice Chateaubriand, la fiebre electoral será continua. Preciso es tener en cuenta para resolver fundamentalmente esta cuestión, el carácter de las Asambleas y de sus relaciones con el cuerpo electoral.

Tiene razón Stuart Mill; si la renovación de las Cámaras se explica por el cambio de opinión, debe procurarse que el nuevo Parlamento sea plenamente expresión de ésta. Con análogo sentido dijo antes Benjamin Constant: «Si se suponen las elecciones bien hechas, es evidente que los elegidos en una época representarán esta época mejor que los elegidos en las precedentes; y ¿no es absurdo colocar los órganos de la opinión reinante frente á los de una opinión que ya no existe, arrojando así en la Asamblea fecundos gérmenes de discordia?»

Pero hay más, una Asamblea que se renueva de continuo, nunca podrá emprender grandes reformas, habiendo de limitarse á cuestiones de poca importancia, y de puro interés del día, ante el temor del resultado que puedan dar las

nuevas elecciones. Así, dice Rossi, hay que convenir, aun suponiendo que con este sistema no se debilite el Poder legislativo, que es casi imposible que se realicen planes de gobierno y grandes proyectos, cuando á cada instante se están modificando los elementos de cada Cámara.

Maurice Block, haciéndose cargo de la opinión de Laveleye antes manifestada, observa acertadamente que si la renovación parcial pudiera convenir á un país agitado para seguir más de cerca las fluctuaciones de la opinión, este país sería precisamente el que podría soportarlo menos, necesitándose encauzar su excesivo movimiento.

Y fijándose Mailfer en el distinto carácter de los Parlamentos y del cuerpo electoral, sostiene que la renovación parcial tiende á confundirlos, haciendo prevalecer éste sobre aquéllos, sin que haya formado todavía maduramente su opinión; y añade, que la renovación total, verificada con la frecuencia necesaria para que la voluntad nacional pueda manifestarse, pero no con una continuidad tan grande que impida al cuerpo electoral prepararse y madurar su opinión, es la única que cabe admitir dentro de los principios democráticos.

Como se ve, el problema parece resuelto en el terreno científico, sin distinción de escuelas y partidos, en favor de la renovación total, con objeto de que siempre los Parlamentos representen el estado actual de la opinión pública.

CAPÍTULO III.

Del Poder judicial.

Sumario.—I. Naturaleza y caracteres del Poder judicial.
II. Organización del Poder judicial. 1. Organos que ejercen este Poder. 2. Diversos sistemas para su designación. 3. La inamovilidad como garantía de independencia. 4. Responsabilidad judicial.
III. Consideración especial del Jurado.
IV. Idea de las funciones y del procedimiento del Poder judicial.

§ I. Naturaleza y caracteres del Poder judicial.—Cumple su misión el Poder legislativo, formulando los principos de Derecho en reglas para la vida, de carácter general y constante. Pero la vida se muestra como serie sucesiva de *hechos*, cuya diversidad y mudanza forman contraste con la unidad y permanencia de la ley. Y como la regla de Derecho no es mera fórmula que el legislador establece para fines puramente teóricos, sino norma de conducta que en tanto vale en cuanto se practica, aparece la necesidad de poner en relación el principio con el hecho, la máxima general con los casos concretos á que se refiere. Surge de aquí la primera noción del Poder judicial.

Definir el Derecho es obra común del Poder judicial y del legislativo; y si bien se examina, considerando en su unidad la función total del Estado en la definición del Derecho, parece como si se desvaneciese la diferencia que separa á estos dos poderes. Cuando el Estado legisla, emite un juicio de carácter general, abarcando toda una serie de hechos posibles. Cuando el Estado juzga, determina la ley que es propia del hecho concreto, ya efectuado.

Y sin embargo, no por esto deja de ser real y verdadera la diferencia que existe entre ambos poderes, y el carácter propio y sustantivo del Poder judicial. Dos razones lo justifican plenamente: una, que pudiéramos llamar *metafísica* y otra de *conveniencia práctica*.

La razón metafísica es la fundamental. Si aceptando el criterio de la escuela positivista, sólo damos valor al hecho y no admitimos conceptos universales de razón, inútil será pretender la distinción entre el Poder legislativo y el judicial, porque el Estado no podrá formular conceptos generales de Derecho, sino simplemente permitir ó rechazar cada hecho de por sí, según las circunstancias del momento. Pero manteniéndonos dentro del criterio de las escuelas metafísicas que distinguen lo abstracto de lo concreto, lo general de lo particular, reconociendo la realidad de estos términos opuestos, podemos diferenciar el Poder legislativo del judicial, sosteniendo con Hegel, que el uno declara el Derecho en *abstracto* y en términos generales, mientras que el otro hace la declaración en *concreto* y con aplicación á un caso particular.

La razón de conveniencia práctica que aconseja la separación de estos dos poderes, es el temor á la arbitrariedad, que ya indicó Montesquieu al explicar la Constitución de Inglaterra y que con espíritu más filosófico expone Mailfer, cuando dice que debe circunscribirse el dominio del legislador, sometiendo á su decisión lo abstracto, pero separando con cuidado lo concreto, para impedir que las influencias de la pasión, de los odios y de los afectos personales, puedan perturbar su ánimo, como de seguro le perturbarían, si en vez de legislar para el porvenir legislase para el presente. Y añade: «por el contrario, precisamente en lo concreto ha de ocuparse el Poder judicial; y habiendo de regular intereses creados, intereses personales y vivientes en la actualidad, debe ofrecer garantías de diversa índole que las exigidas al Poder legislativo.»

Infiérese de lo expuesto, que el Poder judicial *define* también el Derecho, aunque sólo para un caso determinado y en vista, no del ideal, como hace el legislador, sino de la regla jurídica que éste previamente ha establecido.

Fijando ahora nuestra atención en el modo como obra el



Poder judicial, encontraremos perfectamente adecuado el nombre con que se designa, pues que su verdadera misión consiste en *juzgar*. La forma lógica del *juicio* es un silogismo, cuya premisa mayor es la ley vigente, cuya menor es el hecho probado, siendo su consecuencia el fallo en que el juez declara *si el hecho es conforme ó contrario á la ley*.

Pero este juicio, ¿es una operación intelectual sin otro fin que el de resolver teóricamente quién tiene razón en cada caso, ó por el contrario está llamada á producir efectos prácticos en la vida del Derecho? Y desde luego se comprende que ha de ser esto último, pues la misión del Estado es hacer cumplir el Derecho, y si antes lo define, es en cuanto la definición es condición indispensable para su cumplimiento. El Poder judicial declara si el hecho es conforme ó contrario á la ley, con el fin de *restablecer el imperio de esta ley perturbada, desconocida ó puesta en duda por el hecho que ha dado motivo al juicio*.

Y como el imperio de la ley conserva la sociedad, puede compararse la misión del juez á la del médico, cuya asistencia intelectual devuelve la salud al cuerpo, combatiendo las enfermedades y restableciendo el orden normal de las funciones fisiológicas. No hay que exagerar, sin embargo, la comparación hasta el punto que lo hace Fazy, encomendando al Poder judicial el cuidado «de mantener todas las funciones sociales en sus atribuciones respectivas», pues esto es más bien obra de la sociedad misma y del Poder armónico ó regulador.

La misión reparadora del Poder judicial únicamente se refiere al Derecho en *concreto*, y por tanto sus fallos sólo pueden revestir un carácter *singular*. Costumbre fué en otro tiempo, que los tribunales superiores participasen sus fallos á los inferiores, para que decidiesen de igual modo en «casos semejantes»; pero los códigos modernos han querido evitar una simulada usurpación de las funciones legislativas, prohibiendo terminantemente á los jueces fallar por vía de disposición general y reglamentaria las cuestiones sujetas á su decisión.

§ II. Organización del Poder judicial.

1) Órganos que ejercen este Poder. — El Poder judicial, lo mismo que los demás poderes, se ejerce por medio de órganos que representan al Estado nacional, del cual emanan todas las funciones públicas. Estos órganos reciben la denominación genérica de *tribunales*, y se componen de personas llamadas jueces ó magistrados.

Cada tribunal debe ser independiente en la esfera de sus atribuciones, pero todos los tribunales del Estado han de hallarse armónicamente enlazados, constituyendo un verdadero organismo, cuya cabeza sea el Tribunal Supremo de la nación, y cuyos miembros se extiendan por todo el territorio, para que á todas partes llegue por igual y coordinadamente la acción de la justicia.

No es del caso examinar cómo debe organizarse interiormente el Poder judicial, en relación con el territorio: basta á nuestro propósito consignar, que los tribunales han de tener asiento fijo en los centros de población, y que ha de señalarse con exactitud la competencia de cada uno, debiendo desecharse en absoluto el antiguo sistema de los tribunales excepcionales, constituídos con la idea preconcebida de absolver ó condenar al procesado. Ya hemos visto que en el derecho á no ser juzgado sino por su tribunal competente, encuentra el ciudadano la mejor garantía de su seguridad individual.

Los tribunales pueden ser *unipersonales* ó *colegiados*. Sostuvo Bentham la teoría del juez único, afirmando que éste siente más el peso de la responsabilidad y que por lo mismo ha de contraerse más asiduamente al desempeño de sus delicadas funciones con honradez é inteligencia; á cuyas razones se agregan también, la de mayor economía para el Tesoro juntamente con la mayor retribución para el funcionario, la posibilidad de reparar los desaciertos en un tribunal de alzada, y la facilidad de la designación habiendo de recaer en menor número de personas. Defienden otros la conveniencia del tribunal colegiado, porque la reunión de varias personas aumenta las probabilidades de

acierto, dificulta la seducción, evita mejor la arbitrariedad, siendo más de notar estas ventajas, si se combina con el sistema de ponencias ó sea de encomendar á uno solo el examen, informe y propuesta, pues entonces recaerá principalmente sobre éste el peso de la responsabilidad que se busca en el juez único, y la resolución será más acertada por ser colectiva. La opinión científica se ha inclinado hasta ahora á este último sistema, y las legislaciones modernas adoptan por regla general un término medio, que consiste en encomendar la primera instancia á un juez único y la segunda á un tribunal colegiado. Pero recientemente se observa cierta tendencia en notables escritores á volver al sistema romano del juez único, combinado con el jurado para resolver las cuestiones civiles y criminales, sin perjuicio de la consulta y recurso de casación á tribunales de derecho colegiados.

Pero sea de esto lo que quiera, lo que importa á nuestro objeto consignar, es que sea cualquiera la estructura de los órganos del Poder judicial, éstos no absorben por completo dicha función. Los tribunales representan al Estado en el ejercicio del Poder judicial, pero la sociedad política participa directamente por sí misma de su ejercicio. Intervienen los ciudadanos como parte activa, por la acción criminal que es pública, por sus declaraciones como testigos, por el auxilio que deben prestar en la persecución de los criminales y averiguación de los delitos, por su asistencia al juicio oral y público, por su crítica razonada y científica de la doctrina legal establecida por los tribunales en la aplicación de las leyes, y sobre todo intervienen, como ya veremos, formando parte del jurado, para resolver las cuestiones relativas á la existencia del hecho, con el criterio del sano y recto sentido común y según el orden natural y ordinario de las cosas.

Dejando para después dilucidar más extensamente los motivos que abonan esta intervención directa de la colectividad en la administración de justicia, vamos á exponer las garantías que exige la constitución del Poder judicial

como Poder público en cuanto á sus propios órganos, para que cumplan dignamente su elevada misión de definir y aplicar el Derecho en concreto.

2) Diversos sistemas para su designación.—Varios son los sistemas que se han propuesto para la designación de los funcionarios del Poder judicial.

a) El más antiguo procede de la monarquía absoluta que, considerando la justicia, no como función del Estado, sino como privilegio de la Corona, otorgaba al rey la facultad de designar libremente las personas que en su nombre habían de administrar justicia, cuando él no podía hacerlo por sí mismo. Pero este sistema cae por su base, desde el momento en que se considera que la justicia no es prerrogativa de una persona determinada, sino función del Estado, y que su aplicación es tan propia del juez, como lo es del rey la función armónica. Y aun suponiendo admisible el principio, nunca sería conveniente que se pudiera nombrar á cualquiera sin tener condiciones intelectuales y morales para administrar justicia; pues aunque se hicieran á veces nombramientos acertados, quedaría abierta la puerta á la arbitrariedad, no fijando condiciones de aptitud.

b) En oposición radical con este sistema, preséntase el que atribuye directamente la designación al pueblo, sin establecer tampoco condiciones previas de capacidad. Iguales objeciones, aunque partiendo de principios opuestos, puede hacerse á este sistema que al anterior. A la arbitrariedad de uno se sustituye aquí la arbitrariedad de muchos, y la pasión ó el capricho podrían ser con frecuencia los móviles de la designación. Un ilustre defensor de la democracia, Mailfer, no vacila en rechazar este sistema, demostrando con mucho acierto la diferencia que hay entre elegir legisladores y jueces, la aptitud de aquéllos, dice, es una aptitud general que consiste en resumir en su persona las nociones de Derecho natural comunes á todos los hombres, y el pueblo tiene capacidad bastante para confiar su voluntad en la expresión del Derecho; la aptitud de los funcionarios

judiciales es de distinta naturaleza, porque no representan la voluntad del pueblo ni su concepto del Derecho natural, sino que necesitan saber la ciencia del Derecho positivo, del Derecho escrito, necesitan tener facultades lógicas intelectuales, que no pueden conocerse generalmente. La práctica confirma la teoría, añade el mismo escritor, y la época de la revolución francesa demuestra que si el pueblo eligió buenos legisladores, nombró muy malos jueces. No se convierta esta observación, sin embargo, en objeción contra el Jurado, pues los jurados se hallan dispensados de tener conocimientos especiales de Derecho, juzgando sólo del hecho.

c) Otros proponen que nombren los Parlamentos. Esto evitaría el inconveniente de la elección directa, por cuanto habría capacidad en los que hiciesen la designación. Pero si el Poder judicial ha de ser independiente del Poder legislativo por las razones antes dichas, claro es que no puede aceptarse un sistema que sujetaría la judicatura á las influencias de las fracciones ó jefaturas parlamentarias.

d) Por iguales razones no puede admitirse tampoco que haga su nombramiento el Poder ejecutivo, bien los ministros por sí mismos, ó á propuesta de altos Cuerpos del Estado. Ilusoria sería la independencia de los poderes públicos, si los jueces estuviesen á merced de los ministros.

e) Recientemente algunos escritores, observando los inconvenientes de que nombren los jueces los individuos de otros poderes del Estado, han creído que debía facultarse á los mismos interesados para hacer la designación. No seremos nosotros los que nos opongamos á dar extensión á los juicios de árbitros y amigables componedores; pero creemos que al lado de los tribunales constituídos por voluntad de las partes deben estar los tribunales oficiales, no para transigir como aquéllos, sino para interpretar el Derecho con la misma autoridad del Estado. Además de que no siempre pueden resolverse las cuestiones por arbitraje y mucho menos las criminales. Todo esto, suponiendo que los interesados supieran elegir acertadamente, y que los elegidos

hubiesen de proceder con espíritu imparcial desentendiéndose de los intereses de quien los nombrara.

f) Pinheiro Ferreira indica un sistema parecido á este, que atribuye el nombramiento de los jueces á los mismos abogados. Verdad es que entonces habría capacidad para la elección y alguna de las ventajas del arbitraje; pero todo se convertiría en cuestión de compañerismo, con las amistades y rivalidades propias de los que ejercen una misma profesión.

g) El sistema de la *oposición* reune mayores ventajas que todos los demás, pues la capacidad intelectual queda debidamente justificada, y supeditándose el favor al mérito, desaparecen los recelos de la parcialidad. No está sin embargo exento de algún reparo el sistema de la oposición, pues el juez debe reunir ciertas condiciones morales que no pueden acreditarse en ella, y además hay personas de grande experiencia é integridad que por circunstancias de edad ó situación no prodrían hacerla. Pero esto se evitaría admitiendo como regla general la oposición y como complemento el concurso por méritos ya contraídos, apreciados éstos en debida forma.

h) Nuestra opinión se inclina á este último sistema. El nombramiento oficial de los jueces y magistrados debe hacerse por el Poder armónico, como representante de la unidad del Estado, pero en vista del resultado de la oposición ó del concurso, así como del examen de las condiciones morales del interesado que haga el mismo Poder judicial.

3) La inamovilidad como garantía de independencia.—La inamovilidad es garantía de independencia en la administración de justicia, así como la independencia lo es de imparcialidad. «La certeza de conservar su cargo, dice Mailfer, inspira al magistrado la resolución de ser siempre digno, y le reviste de esa imparcialidad tranquila y reflexiva que honra al cuerpo á que pertenece; la práctica prolongada del arte de juzgar, uniéndose á los conocimientos especiales que proporciona un estudio asiduo, hacen del

viejo magistrado el verdadero tipo de la sabiduría y de la probidad, tipo que la amovilidad no produce.»

Autores hay, sin embargo, que combaten la inamovilidad judicial, fundándose en distintas consideraciones. Verdad es que los jueces siendo inamovibles, dice Meunier, no pueden descender, pero nada les impide el ascenso con tal de que satisfagan y contenten al jefe de Estado; y con el mismo sentido afirma Vaulabelle que la inamovilidad, no logra destruir la ambición, el espíritu de intriga y el deseo de aumentar el sueldo. La justicia se administrará constantemente, sostiene Comte, según el modo como se haya hecho el nombramiento de los jueces, y la inamovilidad puede ser muchas veces la permanencia de la ineptitud, de la venalidad ó del fanatismo. Tal vez por esto haya creído Stuart Mill, que nadie podía negar que la inamovilidad de la magistratura fuese un mal. Pues qué, dice Fazy, ¿no será posible destituir á un juez incapaz ó parcial, y el público habrá de soportar continuamente tales defectos? Y sin negar este autor ciertas ventajas que ha producido la inamovilidad, opina que sólo puede servir como una garantía contra los gobiernos monárquicos, que están facultados para proveer los cargos judiciales.

Pero fácil es destruir la mayor parte de estas objeciones, fijando el verdadero concepto de la inamovilidad. Esta no puede reconocerse sino en favor de aquellos funcionarios que hayan sido nombrados y ascendidos por oposición ó por concurso; además, el principio de la inamovilidad no consiste sólo en impedir toda destitución arbitraria, sino también en prohibir los ascensos y traslaciones que no se sujeten á los requisitos establecidos por las leyes; y por último, la inamovilidad no se concibe sin una verdadera responsabilidad, que sirva de garantía contra la ignorancia, el descuido y el abuso. Unicamente cuando dejen de cumplirse tales condiciones podrán tener razón los impugnadores de la inamovilidad judicial.

Y no es cierto que sólo se justifique ésta en la forma monárquica. «La inamovilidad judicial, dice Mailfer, se halla perfectamente de acuerdo con el principio democrático». El canciller Kent, decidido partidario de la Constitución de los Estados Unidos, defiende la inamovilidad porque «hace á los jueces independientes, tanto del Gobierno como del pueblo». Y los autores del Federalista sostienen, que si es ventajosa en las monarquías por resistir el despotismo del príncipe, «no lo es menos en las repúblicas para rechazar la opresión y usurpaciones del cuerpo representativo», añadiendo que sirve también de preservativo de la constitución y de los derechos individuales «contra los efectos de esas malas humoradas que la arteria de los hombres envidiosos ó la influencia de las circunstancias, engendran á veces en el pueblo».

4) Responsabilidad judicial.—Preciso es exigir una responsabilidad estrecha á los jueces y magistrados cuando den muestra de ineptitud, abuso ó negligencia en el ejercicio de sus funciones, para evitar que se corrompa la administración de justicia y que se convierta el principio de independencia en garantía de arbitrariedad. La dificultad consiste en el modo de hacerla efectiva; porque encomendándose, como de ordinario se hace, á los superiores que la exijan á los inferiores, cabe el temor de que el espíritu de cuerpo se sobreponga al interés de la justicia, y se tropieza con el inconveniente de no poderla exigir á los ministros del Tribunal Supremo.

Notable es la idea que indica á este propósito el Sr. Pérez Pujol, proponiendo el restablecimiento del *juicio de responsabilidad* á que se hallaba sometido el Justicia mayor de Aragón, si bien con las modificaciones propias de nuestros tiempos. El juicio de responsabilidad, dice, podría celebrarse cada dos años; el Congreso elegiría tres *inquisidores de agravios*, los cuales examinarían en el término de veinte días, las sentencias dictadas por el tribunal, dando motivo para proceder la contradicción entre dos fallos, y en el término de sesenta dias reunirán las pruebas y datos necesarios para el juicio oral y público; sería pública la acción de la responsabilidad criminal, y privada la de responsabilidad

civil. Al espirar este último plazo, se constituirían en tribunal los *jueces de agravios*, para cuya elección se insacularían veintisiete senadores de entre todos los individuos del Senado, y veinticuatro diputados de entre los del Congreso; de ellos recusaría una tercera parte el acusado, otra tercera parte el acusador, ó la suerte en su defecto, y quedarían nueve senadores y ocho diputados para formar tribunal. Los *jueces de agravios* oirían las pruebas y sentenciarían en el término de veinte días, pudiendo imponer la advertencia por vía de corrección, la suspensión, la inhabilitación, la indemnización civil y las penas marcadas en el Código criminal.

Para exigir la responsabilidad á los magistrados de las Audiencias, propone el Sr. Pérez Pujol que un ministro del Tribunal Supremo visitase cada dos años, con pública solemnidad, una de las Audiencias del territorio; examinaría por sí mismo un grupo de procesos civiles y otro de causas criminales, de los más graves y de los más leves, elegidos á la suerte entre los de su clase; procedería contra los magistrados á quienes en el trascurso de los dos años se hubieran casado tres ó más sentencias; oiría las quejas de los particulares y del ministerio público, pediría informes sobre la administración de justicia á las juntas de los colegios de abogados, personas y corporaciones que creyera necesario, y elevaría noticia del resultado de su visita al Tribunal Supremo, para la formación de expediente gubernativo ó de causa criminal en su caso; pero también podría proponer la inserción de notas favorables en los expedientes de los magistrados que las hubieran merecido, y aun el ascenso inmediato de los que hubiesen prestado algún servicio extraordinario.

El mismo sistema de visitas giradas por los magistrados de las Audiencias podría emplearse para exigir la responsabilidad á los jueces de partido.

§ III. **Consideración especial del Jurado.**— Entiéndese por *Jurado* «la reunión de un cierto número de ciudadanos que no pertenecen á la clase de jueces permanentes, y que son llamados por la ley para concurrir transitoriamente á la administración de justicia, haciendo declaraciones, según su convicción íntima, sobre los hechos sometidos á su apreciación» (Gaston de Bourge). Estas declaraciones se denominan *veredictos*, y de ella deduce las consecuencias legales un juez único ó una sección de magistrados.

Examinada imparcialmente la cuestión del Jurado, nótase por regla general, en los jurisconsultos, la tendencia á combatirlo por sus defectos prácticos, y en los políticos tenaz empeño en defenderlo, como una exigencia del Derecho público moderno. Y lo cierto es que ni unos ni otros dejan de tener razón, bajo el punto de vista en que se colocan, pues si el jurado se apoya en la naturaleza misma del gobierno representativo, como sostienen acertadamente los políticos, hay que convenir en muchos de los defectos técnicos que señalan los jurisconsultos por haberse planteado mal y sin atender á las circunstancias históricas de cada pueblo.

La participación directa de la colectividad en la administración de justicia, es el reconocimiento expreso del *self-government* en el Poder judicial, y la afirmación de que este poder, como todos los demás procede de una misma fuente de soberanía y no puede organizarse con entera independencia de ella. Concurrir al jurado, ha dicho Mancini, es ejercer una función social. «Si la sociedad, dice el Sr. Azcárate, tiene derecho á intervenir directa é indirectamente en las decisiones del Poder legislativo y en los actos del ejecutivo, igual facultad ha de tener respecto del judicial; y de ella hace uso, de un lado sometiendo los acuerdos y sentencias de éste al juicio del público, y de otro tomando parte en la misma la administración de justicia mediante el jurado». Y por haber creído los partidarios del antiguo régimen que el Poder judicial es un orden cerrado que no se funda en el principio de la soberanía nacional, los defensores de este principio muestran tanto empeño en defender el jurado, habiéndose fijado más, hasta hoy, en su significado político

que en su aspecto técnico. En el derecho político encuentra el jurado, en efecto, su fundamento racional, sirviendo, como dice el Sr. Martos, «para dar *realidad* á la soberanía», ó como afirma Tocqueville, «para hacer que el pueblo reine», ó como indica Royer-Collard «para enseñarle que es libre», ó como expresa D. Joaquín María López «para destruir esa animosidad de las gentes contra la administración de justicia», ó como sostiene Macarrel «para combatir esa preocupación de que el Poder de juzgar pertenece á un individuo, profesión ó clase determinada».

Pero reconociéndose hoy que todos los funcionarios del Estado lo son por *representación*, que ésta puede ser *tácita* é *indirecta*, y que sólo deben desempeñar los cargos públicos las personas que reunan las condiciones de aptitud exigidas por la naturaleza de los mismos, no basta para legitimar la existencia del jurado el que sea expresión de la soberanía, si no se demuestra además la posibilidad de que con él no se perturbe ó debilite la acción de la justicia. Por eso *la distinción entre el hecho y el derecho*, ya que no sea fundamento del jurado, es cuando menos condición esencial para su establecimiento.

Mediante esta distinción, cabe armonizar la representación *directa* con la *indirecta* ó *tácita* en el ejercicio del Poder judicial, atribuyendo la primera al jurado en las cuestiones de *hecho*, y la segunda á los jueces y magistrados en las cuestiones de *derecho*. No faltan escritores como Philips, Mittermaier, Coke, Delolme, Rey, Pisanelli y otros, que someten ambos órdenes de cuestiones á la competencia del jurado, desconociendo que la ciencia del Derecho *positivo* requiere conocimientos técnicos, que se han de aprender previamente, y una determinada práctica que no se improvisa.

La dificultad surge verdaderamente cuando se pregunta si es posible la distinción entre el hecho y el derecho. Los que la niegan (y adviértase que en esto coinciden los exagerados partidarios del jurado con sus impugnadores) dicen que no puede separarse el hecho del derecho, porque la apreciación del primero ha de hacerse precisamente con el criterio del segundo. Pero una cosa es distinguir y otra separar; no puede separarse el hecho del derecho, pero sí distinguirse en las funciones del Poder judicial. El hecho, antes de ser calificado como jurídico ó no jurídico, es *hecho*, y como tal y sólo para el efecto de saber si ha existido ó no, puede ser apreciado *sin necesidad de poseer conocimientos especiales en jurisprudencia*. Cuando el jurado al pronunciar el veredicto resuelve por entero la cuestión del hecho, no sólo declarando su existencia, sino su calificación legal, claro es que deja reducida á bien poco la función del juez, absorbiendo en la cuestión de la *realidad* del hecho la de su apreciación jurídica. Pero cuando el juez ante quien se plantea la cuestión litigiosa ó criminal, determina previamente los principios jurídicos que son aplicables á la misma, fija las circunstancias legales que han de tener los hechos, define en forma hipotética estos hechos hasta en sus menores detalles para el efecto de la ley que se ha de aplicar, y en vista de todo pregunta al jurado en forma llana y sencilla, despojada de todo tecnicismo legal, si está convencido de la realidad del hecho ó de tal ó cual circunstancia del hecho, atendiendo al orden natural y ordinario de las cosas, entonces quedan perfectamente distinguidas las cuestiones de hecho y las de derecho, y resuelta, sin invasiones recíprocas, la competencia respectiva del jurado y del juez.

Tal fué, en su más sencilla expresión, el procedimiento *formulario* de los romanos; planteada la cuestión litigiosa, con sus acciones y excepciones, ante el magistrado, éste resolvía previamente todos los aspectos jurídicos del caso concreto en una sentencia condicional *(fórmula)*, en la cual autorizaba al jurado para absolver ó condenar, según apareciesen probados ó no los hechos controvertidos y que con toda precisión determinaba. Este procedimiento corresponde á la época más floreciente de la jurisprudencia romana, y debe renacer aunque en armonía con las necesidades de nuestro tiempo, como sostienen Meyer, Hegel, Odilón-Ba-

rrot, Pérez Pujol y otros, siendo de notar que no desapareció sino ante las formas del despotismo bizantino, aceptadas de buen grado por los monarcas absolutos. Tal vez si el jurado se organizase hoy aprovechando las enseñanzas del antiguo procedimiento formulario, cesasen las quejas de los modernos jurisconsultos contra una institución que simboliza el apogeo del foro más ilustre del mundo.

Mucho más pudiéramos decir acerca del jurado, discutiendo las ventajas é inconvenientes que se le atribuyen según la manera como se ha establecido, determinando la extensión que debe tener según la naturaleza de los asuntos judiciales, fijando las condiciones que se han de exigir á las personas que lo formen como garantía de su capacidad é independencia, y examinando en fin, el mejor modo de plantearlo en relación con la organización judicial y con las circunstancias históricas de cada pueblo; pero esto sería penetrar ya en el aspecto técnico de la cuestión, y separarnos de nuestro propósito, que solamente ha sido indicar el fundamento y la posibilidad de que la colectividad intervenga directamente, dentro de cierto límite, en la administración de justicia, por medio del jurado.

§ IV. **Idea de las funciones y del procedimiento del Poder judicial.**—Las funciones judiciales se diversifican en dos grandes grupos, dando lugar á la justicia *civil* y á la *criminal*. La justicia *civil* se subdivide en jurisdicción *voluntaria* y *contenciosa*. Comprende la jurisdicción *voluntaria*, todos aquellos actos en que el Poder judicial interviene para legalizar determinados hechos y evitar en lo posible los litigios, por cuya razón se conoce también con el nombre de justicia preventiva. La jurisdicción *contenciosa*, tiene por objeto la decisión de las controversias que surgen entre las personas jurídicas con motivo del desconocimiento de un derecho, que cada una de las partes contendientes invoca en su favor. La justicia *criminal* resuelve si el hecho cometido es delito, por ser intencional y directa la violación de la ley, é impone la pena correspondiente con el fin de restablecer el orden jurídico perturbado.

Cada una de estas funciones exige un procedimiento especial, que ha de ser conforme á su respectiva naturaleza. De aquí, la división del procedimiento en *civil* y *criminal*, y la subdivisión del primero en procedimiento de jurisdicción voluntaria y de jurisdicción contenciosa.

Ajenas á nuestro asunto las múltiples cuestiones que se refieren á la administración de justicia y que entran en la esfera del Derecho procesal, nos limitaremos á consignar que la *publicidad del juicio* debe ser la base de los procedimientos judiciales, pues en ella encuentra el ciudadano la mejor garantía de sus derechos.

CAPÍTULO IV.

Del Poder ejecutivo.

SUMARIO.—I. Naturaleza del poder ejecutivo.

II. Organización del Poder ejecutivo. 1. Variedad de los órganos del mismo. 2. Idea de la jerarquía administrativa. 3. Consideración especial de los Ministros. 4. Responsabilidad del Poder ejecutivo.

III. Idea de las funciones y del procedimiento del Poder ejecutivo; nueva clasificación de las funciones administrativas en finales, condicionales y mixtas.

§ I. **Naturaleza del Poder ejecutivo.**—De los tres poderes del Estado admitidos usualmente, es tal vez el Poder ejecutivo el peor definido; autores hay que apenas le distinguen del judicial, reduciendo su diferencia á que uno aplica el derecho público y el otro el derecho privado; muchos son los que le confunden con la institución del Jefe del Estado, así en repúblicas como en monarquías; y casi la generalidad, no aciertan á formular un concepto que sea común á todas las funciones que desempeña. Contribuye mucho á esta indeterminación, por una parte el poco aprecio que hacen del Derecho administrativo los que representan los nuevos principios de la ciencia política, y por otra, la opinión todavía reinante que funda la división de los poderes en la diferencia de la *voluntad* y la *fuerza*, y que no atribuye misión propia al monarca ni al presidente de la república.

La palabra *ejecutivo* indica claramente, que las funciones de este Poder han de consistir en realizar, practicar, efectuar, convertir la idea en hecho, poner por obra alguna cosa. Y de esta acepción del verbo *ejecutar*, no es difícil sacar en consecuencia que el Poder ejecutivo ha de ser «el encargado de cumplir *de hecho* los fines del Estado». Limí-

tase el Poder legislativo á dar la ley, y el Poder judicial á decidir si se ha perturbado, restableciendo su imperio cuando así suceda; pero el Derecho *es vida* (ya que no toda la vida como pensó Lermier), y la vida no es la letra de la ley, escrita por asambleas é interpretada por tribunales, sino actividad, práctica, movimiento, *ejecución* en una palabra.

Ahora bien, la dualidad de fines del Estado (permanentes é históricos) imprimen al Poder ejecutivo un doble carácter como encargado de convertirlos en *hechos*.

La *ejecución* del Derecho confiere á este Poder las siguientes atribuciones: 1.ª Mantener de hecho el orden jurídico, ejerciendo la *coacción* en nombre del Estado, y disponiendo, por tanto, de la policía de seguridad y de la fuerza armada. 2.ª Poner en práctica la ley y las resoluciones de los demás poderes, cuando éstos necesiten su concurso; y 3.ª Llevar los registros de las personas y de las propiedades, formar la estadística, y verificar todos aquellos actos jurídicos que son consecuencia del reconocimiento de la personalidad individual y social por el Estado.

La *tutela* que corresponde al Estado en el cumplimiento de los *fines nacionales*, atribuye al Poder ejecutivo, la dirección y realización práctica de estos fines, siendo por tanto de su incumbencia organizar y verificar conforme á las leyes, los servicios que á los mismos se refieren (v. gr., la enseñanza oficial y la beneficencia pública).

Mas como quiera que la ejecución de los fines permanentes é históricos del Estado, supone la prestación de los *medios* necesarios para conseguirlo, y esta prestación es en sí misma un *hecho*, al Poder ejecutivo corresponde adquirir, conservar y aplicar tales medios, por cuyo motivo es el encargado de la gestión financiera y de la administración del patrimonio común.

La multitud y complejidad de actos que suponen todas estas atribuciones del Poder ejecutivo, exigen un desarrollo especial de los principios generales del Derecho público para su organización y funciones, que no necesitan los demás

poderes del Estado, explicándose así la grande extensión del Derecho administrativo, á pesar de referirse solamente á uno de estos poderes.

§ II. Organización del Poder ejecutivo.

1) Variedad de los órganos del mismo.—Si la función legislativa necesita únicamente de órganos centrales (Cámaras) porque la ley es una y la misma para todos, la ejecución de los fines permanentes é históricos del Estado, requiere la existencia, no sólo de *órganos centrales* que representen en esta esfera del Poder la unidad nacional, sino también de *órganos locales* que se extiendan por todo el territorio para obrar según las necesidades de cada localidad. Son órganos centrales del Poder ejecutivo, los *Ministerios* y sus *cuerpos consultivos;* son órganos locales, los *funcionarios y corporaciones* que administran los municipios (alcaldes y ayuntamientos) y las provincias ó departamentos (gobernadores y diputaciones provinciales). El carácter de los órganos locales es *doble*, según representan la entidad Provincia ó Municipio, ó dependen de los órganos centrales para el efecto de representar en aquel territorio la unidad nacional.

Tanto los órganos centrales como los locales, pueden ser *unipersonales ó corporativos*, cuya diferencia indica su mismo nombre, y *activos, consultivos* y *deliberantes*, según que obran, informan ó resuelven previa discusión. Las personas que desempeñan los cargos del Poder ejecutivo, se llaman *autoridades* cuando ejercen actos de mando en virtud de facultades propias, y *agentes* cuando obran por mandato superior; denomínanse *funcionarios* si verifican cualquiera de las funciones públicas como de su especial competencia, aunque no ejerzan autoridad, y *auxiliares* cuando ayudan en sus cargos á los funcionarios. También se dividen los órganos del Poder ejecutivo en *superiores* é *inferiores*, pero esta división es puramente relativa, según el grado que ocupen en la jerarquía de la administración.

2) Idea de la jerarquía administrativa.—Los órganos que acabamos de enumerar forman un orden gradual,

á que se da el nombre de *jerarquía*. La *subordinación* de todos ellos á una autoridad común, y la *coordinación* en sus mutuas relaciones, son caracteres esenciales de la misma.

Corresponde al Derecho administrativo determinar la forma de esta jerarquía, distinguiendo la esfera central de la local, y procurando relacionar armónicamente, dentro de cada una de estas esferas, los órganos activos con los consultivos y deliberantes, las autoridades con sus agentes, y los funcionarios con sus auxiliares.

Mas cumple al Derecho político establecer el principio, de que la organización administrativa no ha de ser un orden completamente cerrado á la colectividad, sino que ésta debe tener una participación directa en el ejercicio de la función ejecutiva, eligiendo las corporaciones que representan á la Provincia y al Municipio, pudiendo asistir á sus sesiones, é influir en sus actos por todos los medios con que se manifiesta la opinión pública. Pero el nombramiento de las autoridades y agentes, funcionarios y auxiliares, que cumplen los fines permanentes é históricos del Estado como objeto de su ocupación habitual, no puede hacerse por el pueblo, pues tales cargos exigen condiciones especiales de aptitud y no han de depender de la movible voluntad de los electores. Tampoco ha de ser el nombramiento de tales funcionarios, obra de la arbitrariedad de los gobiernos, sino que debe verificarse, siempre que sea posible, en favor de la persona que acredite mayores merecimientos por la oposición ó el concurso. Y decimos siempre que sea posible, porque hay cargos que solamente pueden proveerse en personas de la absoluta confianza de quien los nombra, por ser éste responsable de los actos de aquéllas, siendo preciso en tal caso confiar el nombramiento á la discreción y prudencia de los órganos superiores, si bien dentro de determinadas condiciones de aptitud.

3) Consideración especial de los Ministros.—Son los ministros los jefes superiores del Poder ejecutivo, y representan la unidad nacional en el ejercicio de esta función.

Pueden ser *con cartera* ó *sin cartera;* los primeros, tienen á su cargo un ramo especial de la administración; los segundos, solamente participan de las atribuciones comunes del Poder ejecutivo, sin dirigir ningún ramo especial, significando una determinada tendencia política. Unos y otros constituyen el *consejo de ministros*, á que se da también el nombre de *gabinete* y de *gobierno* en sentido estricto. Le preside la persona más caracterizada del ministerio con el título de *presidente*, pudiéndolo ser cualquiera de los ministros con ó sin cartera.

Durante la monarquía absoluta, fueron los ministros meros *secretarios del despacho* del rey, razón por la cual todavía se designan con el nombre de *subsecretarios*, los secretarios de los ministerios. En las monarquías constitucionales se ha dado mayor realce al cargo ministerial, pero sin que hayan acertado generalmente los tratadistas en deslindar sus atribuciones propias como jefes superiores del Poder ejecutivo, de las que desempeñan en la política como representantes del rey, por haber confundido en la Corona la función ejecutiva con la función armónica ó reguladora. Otro tanto puede decirse de la forma republicana, cuyos defensores, al identificar el cargo de Presidente de la república con el de presidente del consejo de ministros, no han acertado tampoco en señalar la línea divisoria entre dichas dos funciones.

Aceptando el principio constitucional de la irresponsabilidad del jefe de Estado, preciso es admitir la existencia de órganos que realicen en su nombre y bajo su mandato los actos del Poder orgánico ó regulador, por los cuales sean responsables con arreglo á las leyes; estos órganos son hoy los ministros, pero no se ha de confundir la misión que desempeñan en tal concepto, con su verdadero carácter de *jefes superiores del Poder ejecutivo*, pues bajo este punto de vista deben tener la autoridad propia que es inherente á todo órgano del Estado, cuando ejerce la función que le caracteriza.

La autoridad de los ministros es común á todo el territorio, como órganos centrales del poder ejecutivo; mas su competencia administrativa se diversifica, según la diferente índole de los asuntos que son objeto de la acción de este poder. Si se exceptúa Inglaterra, la organización de los ministerios es bastante uniforme en Europa, por haberse planteado el régimen constitucional bajo la influencia francesa; el número de ministros suele ser de seis á nueve; únicamente el gabinete inglés llega á diecisiete miembros. En todos los países hay un ministro encargado de los asuntos exteriores (ministro de Estado ó de Negocios extranjeros), otro de los militares (ministro de la Guerra), otro de los judiciales (ministro de Justicia), otro del orden público y de administración civil de las provincias (ministro del Interior ó de la Gobernación del reino), y otro de la gestión económica del Estado (ministro de Hacienda). Pero hay además otros ministerios, cuya existencia está sujeta á mayor cambio, según las necesidades de cada pueblo; tales son, los de cultos, colonias, marina, instrucción pública, obras públicas, agricultura, industria y comercio.

Corresponde al jefe del Estado el nombramiento de los ministros, pero inspirándose en la opinión pública.

4) Responsabilidad del Poder ejecutivo.—Debiendo conformarse los actos del Poder ejecutivo con las leyes preexistentes que los determinan, incurrirán en responsabilidad todos aquellos funcionarios que falten á su misión, infringiendo, en vez de aplicar, estas mismas leyes. Pero la responsabilidad del Poder ejecutivo es diversa, según se trate de los ministros ó de los funcionarios de la jerarquía administrativa.

Los ministros son solidariamente responsables de la política general del gobierno, é individualmente por sus actos personales. Este principio, reconocido por todas las Constituciones, se manifiesta de distinto modo, según los sistemas para hacer efectiva la responsabilidad ministerial. Estos sistemas son tres: legislativo, judicial y mixto. El sistema *legislativo* ó inglés, que es el más generalizado, atribuye á la Cámara alta ó Senado la facultad de juzgar á los

ministros, previa acusación de la Cámara popular. El sistema *judicial*, practicado en Grecia, otorga á un tribunal especial, compuesto de jueces y magistrados designados por la suerte dentro de ciertas categorías, la competencia del juicio precediendo la acusación parlamentaria. El sistema *mixto*, consiste también en encomendar la misión de juzgar á un tribunal, pero teniendo las Cámaras participación en su nombramiento; así en Wurtemberg, los Estados designan la mitad de los jueces, y el rey y el presidente la otra mitad. Austria, en su notable ley de 25 de Julio de 1867, sobre responsabilidad ministerial, ofrece la particularidad de haber aplicado la institución del jurado á esta materia estableciendo uno que se compone de veinticinco ciudadanos, conocedores de las leyes, que no forman parte de las Cámaras, y que cada una de éstas nombran por mitad; estos jurados lo son por seis años, y se reunen para formar tribunal, inmediatamente que las Cámaras presentan el acta de acusación.

Pero la responsabilidad de los ministros, como dice Benjamin Constant, no destruye la de sus agentes, comenzando la de éstos, desde el autor inmediato del acto que es objeto de la misma responsabilidad. Esta máxima constitucional, practicada en Inglaterra, se desconoce en aquellos países que, negando sistemáticamente la autorización para procesar á los agentes administrativos por asumir el superior todos los actos del inferior, hacen ilusoria la responsabilidad administrativa convirtiéndola siempre en ministerial, la cual pocas veces se hace efectiva.

§ III. **Idea de las funciones y del procedimiento del Poder ejecutivo.**—El estudio de las funciones y del procedimiento del Poder ejecutivo, corresponde de un modo especial al DERECHO ADMINISTRATIVO, por cuya razón habremos de limitarnos aquí á dar una ligerísima idea que sirva de complemento á la doctrina expuesta, para que se pueda formar cabal concepto de este Poder del Estado en su unidad.

Dividimos nosotros las funciones administrativas en *finales*, *condicionales* y *mixtas*, según que se refieren á los *fines* del Estado, ó á sus *medios*, ó á la *relación* de los medios con los fines. Subdividimos las funcionales *finales*, según los diferentes fines del Estado; y como quiera que éstos son los mismos fines de la vida, si bien considerados bajo el punto de vista del Derecho, de aquí la clasificación que hacemos de todos los actos administrativos de esta índole, en funciones relativas al orden *general jurídico* (policía de seguridad), al orden *físico* (policía de sanidad), al orden *intelectual* (instrucción científica y artística), al orden *moral* (principalmente la beneficencia), y al orden *económico* (producción, cambio y consumo). Tratando las funciones que nosotros llamamos *condicionales*, de los medios del Estado, y siendo éstos personales y materiales, las subdividimos en funciones de carácter *persoaal* (v. gr. la organización militar y la naval) y de carácter *material* (que abrazan toda la materia de la propiedad de la Nación y de los medios económicos del Estado). Finalmente, comprendemos bajo el nombre de funciones *mixtas*, aquellas que establecen la debida relación entre los fines y los medios, considerada esta relación económicamente (los presupuestos con todas sus consecuencias), y las que se refieren á los servicios mismos de la Administración, mediante la aplicación de los medios á los fines, verificada ya de un modo *directo* por los funcionarios administrativos, ya de un modo *indirecto* por empresas concesionarias.

El procedimiento administrativo se divide en *gubernativo* y *contencioso*. Tiene lugar el primero, cuando los funcionarios administrativos tramitan los expedientes por propia autoridad, examinando, informando, proponiendo ó resolviendo como proceda según la naturaleza de cada asunto. Muéstrase el segundo, como un juicio entre el particular y la Administración pública, á consecuencia de haber lesionado ésta un derecho de carácter administrativo perfectamente definido á favor de aquél por una ley, un reglamento ó un contrato. ¿Cuál debe ser la autoridad que decida en los asuntos contencioso-administrativos? Para unos

autores, la misma autoridad gubernativa para otros, la autoridad judicial; en nuestra opinión, un tribunal especial compuesto de magistrados y hombres de administración y que debe fallar en nombre del Poder armónico.

Bien quisiéramos poder ampliar estas ideas, acerca de las funciones y del procedimiento del Poder ejecutivo, pero sería preciso entrar en detenidas consideraciones y minuciosos análisis de la materia administrativa, lo cual nos apartaría de nuestro especial objeto, haciéndonos invadir la esfera del DERECHO ADMINISTRATIVO, al cual nos remitimos.

CAPÍTULO V.

Del Poder armónico.

SUMARIO.—I. Su naturaleza y organización.

II. Participación del Poder armónico en el ejercicio de los demás poderes; carácter de la misma. 1. Participación en la potestad legislativa. 2. En la potestad judicial. 3. En la potestad ejecutiva.

III. Resolución de conflictos entre los poderes públicos. 1. Conflictos entre el Poder judicial y el ejecutivo. 2. Entre el Poder ejecutivo y el legislativo. 3. Entre el Poder legislativo y la opinión pública.

§ I. Naturaleza y organización del Poder armónico.—En todo tiempo se ha reconocido la necesidad de una magistratura suprema que, como dice Hegel, «represente con su personalidad la unidad abstracta del Estado». Esta magistratura suprema ha recibido diversos nombres, y hoy se designa con el genérico de *Jefe del Estado*, cuyo cargo debe corresponder al Rey en las monarquías y al Presidente en las repúblicas.

Pero solamente en nuestros días, comienza á estudiarse la verdadera naturaleza de este cargo, como órgano que desempeña una función propia que no puede ser absorbida por ninguna de las que ejercen los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) admitidos usualmente. Confundidas, en el antiguo régimen, todas las funciones públicas en la persona del Rey, no había para qué distinguir su cualidad de Jefe del Estado de su triple carácter de supremo legislador, gobernante y magistrado. Reemplazada la monarquía absoluta por la monarquía constitucional ó representativa, organizóse ésta como transacción entre dos soberanías (la del Rey y la del pueblo), apoyándose en la división de los tres poderes, indicada por Aristóteles y desenvuelta por

Montesquieu, con arreglo á la cual se dió al monarca el Poder ejecutivo, que había de ejercer por mediación de sus ministros. Establecida la república, bajo la influencia de la misma división de los poderes públicos, no se ha hecho más que pasar el Poder ejecutivo de manos del Rey á la del Presidente, incurriendo los escritores republicanos en el mismo defecto que los monárquicos, de no reconocer funciones propias al Jefe del Estado, cuyo desempeño justifique la existencia de este cargo.

Clermont-Tonnerre fué el primero en hablar de la necesidad de un *cuarto poder*, que viniese á completar la división de Montesquieu. La idea pasó casi desapercibida hasta que Benjamin Constant la recogió, distinguiendo el *Poder real* del *ejecutivo*, cuya distinción consideraba él «como la clave de toda organización política», á pesar de la extrañeza con que había de recibirse por la opinión, acostumbrada á ver solamente en el Rey al jefe irresponsable del Poder ejecutivo. Pero esta idea necesita fundarse racionalmente en la filosofía y encontrar fórmulas de aplicación en la práctica; y á esto aspiran los pensadores políticos contemporáneos, observándose la tendencia en los alemanes á buscar este fundamento en las escuelas orgánicas por su concepto armónico del Poder, y en los ingleses á dar un sentido práctico á la doctrina, aprovechando las enseñanzas de su historia constitucional respecto al ejercicio de las prerrogativas de la Corona. Estas dos tendencias deben completarse, estudiando á la vez en su naturaleza y organización, independientemente de la forma de gobierno, ese *cuarto poder* de que hablaba Clermont-Tonnerre; que llamó *real* Benjamin Constant; que denomina *gubernativo* Stuart-Mill y *gubernamental* Ahrens; que califican algunos de *inspectivo*, *moderador* ó *regulador;* y que nosotros llamaremos sencillamente *armónico*, aceptando la denominación que nos parece más adecuada.

La naturaleza del cargo de Jefe de Estado se halla perfectamente determinada en la Constitución del Brasil de 25 de Marzo de 1824, cuando dice en su art. 18 que «el Poder

moderador es la clave de toda la organización política, y está delegado exclusivamente al Emperador como Jefe supremo de la nación y su primer representante, para que *vele incesantemente por la conservación de la independencia, del equilibrio y de la armonía* de los otros poderes públicos». La Constitución de Portugal de 1826 reproduce este artículo, tratando en diferentes capítulos del Poder moderador y del Poder ejecutivo.

Ahora bien, ¿existe realmente una función propia y sustantiva, que corresponda al Jefe de Estado, como órgano de un Poder especial, á distinción de los tres admitidos comunmente? Fácil es resolver el problema de un modo afirmativo, si se reconoce la necesidad de un órgano que mantenga la independencia, el equilibrio y la armonía de los tres poderes, pues claro es que no podría encomendarse tal misión á uno de ellos, sin olvidar el axioma jurídico de que nadie debe ser juez y parte en un mismo asunto. Y no se diga que de admitirse la existencia del poder armónico, se quebranta el principio de la soberanía nacional, porque lejos de esto, la función del Jefe de Estado sirve para dar realidad á la unidad suprema del Poder, facilitando que la Nación misma decida los conflictos entre los poderes especiales é impida el predominio del uno sobre los otros. Y si se acepta la existencia de una magistratura suprema, que represente la unidad del Poder y vele por el mantenimiento de la armonía en las relaciones de los poderes particulares, ocioso nos parece discutir si debe ó no llamarse en sí misma *poder*, cuando *tiene facultades para ejercer una función propia y distinta de las demás*, aunque desempeñándola por representación, como acontece con todas las que ejercen los órganos del Estado.

El Poder armónico es, como dice Arhens, «punto y lazo de unión para todos los poderes»; pero es, además, vínculo que armoniza la vida espontánea del cuerpo político, con el Estado oficial. «En las antiguas repúblicas, observa atinadamente el Sr. Azcárate, no había necesidad de otro Poder que fuera lazo de unión entre los demás é intermedia-

rio entre ellos y la sociedad, porque el pueblo era por sí mismo la base directa de esta unidad y de esta armonía; mas con el principio de la *representación* cambian los términos del problema, puesto que se establece una distinción que antes no existía, entre el país y los poderes oficiales, y so pena de que la soberanía de aquél sea desconocida, se hace preciso proveer á la necesidad de que esta *distinción* no se convierta en *separación*, como sucedería si los poderes oficiales se alejaran del sentido predominante en la sociedad, de la cual quedarían en tal caso desligados».

En suma, podemos definir la magistratura del Jefe de Estado, diciendo que es *el órgano que representa la unidad del Poder, para dar impulso á la vida del Estado oficial, y velar por la conservación de la independencia, el equilibrio y la armonía de los demás poderes, resolviendo los conflictos que entre ellos ocurran, de acuerdo con las leyes y la opinión pública.*

La organización del Poder armónico debe apoyarse en el principio proclamado por todas las constituciones monárquicas y algunas republicanas, de que la persona del Jefe de Estado es *inviolable* y no está sujeta á *responsabilidad*. Fúndase tal principio en el carácter *neutral* de esta magistratura, que no ejerce por sí misma ninguna de las tres funciones legislativa, ejecutiva y judicial, sino que permanece como representante de la unidad del Poder público para el efecto de mantener la armonía entre los poderes particulares, de acuerdo con la opinión pública, á la cual corresponde en definitiva, según veremos, la resolución de los conflictos que entre los mismos se susciten. Y á esta razón se agrega, la de conveniencia de que haya siempre un cargo en el Estado que sea respetado indistintamente por todos los partidos, y se manifieste como lazo de continuidad entre unos y otros, no formando parte de ninguno mientras desempeñe la elevada misión de representar la unidad de la soberanía.

Pero el principio de la inviolabilidad é irresponsabilidad del Jefe de Estado, trae por consecuencia que no pueda

dictar disposición alguna sin que vaya refrendada por un funcionario que sea *responsable*, evitándose de esta suerte que dicho principio degenere en arbitrariedad, porque así ni el Poder ejecutivo podrá cubrirse con la inviolabilidad del Jefe de Estado, ni éste podrá verificar actos que sean contrarios á las leyes mientras no encuentre quien voluntariamente se preste á verificarlos bajo su responsabilidad personal.

Esta doctrina sirve de base al sistema monárquico-constitucional, apareciendo formulada en todos los códigos políticos que lo establecen, con la conocida máxima de que «la persona del Rey es inviolable y no está sujeta á responsabilidad, siendo responsables los ministros». Pero esta máxima, como derivada de la naturaleza del Poder armónico, no debe creerse que sea exclusiva de una determinada forma de gobierno; si las constituciones republicanas no suelen aceptarla, es porque no han considerado el cargo de Presidente de la República más que como jefe del Poder ejecutivo, y no es de extrañar que, siendo este poder responsable por naturaleza, hayan temido cometer una inconsecuencia si declaraban la irresponsabilidad del mismo. En ésta, como en muchas otras cuestiones que se refieren á la organización y funciones del Poder armónico, servirán de provechosa enseñanza para toda clase de gobiernos, muchas de las doctrinas que los tratadistas han establecido sólo con respecto á la monarquía constitucional.

§ II. **Participación del Poder armónico en el ejercicio de los demás poderes.**—No consiste esta participación en sobreponerse ni absorber á los poderes particulares del Estado, sino en impulsar, vigilar y representar la *unidad* suprema del Poder en el ejercicio de cada una de sus funciones.

1) Participación en la potestad legislativa.—Se manifiesta por medio de la *iniciativa*, la *sanción* y la *promulgación* de las leyes.

La *iniciativa*, ó sea la facultad de proponer leyes á las Cámaras para su discusión, es requisito esencial de la fun-

ción que éstas desempeñan y debe corresponder por tanto á los diputados y senadores. Pero no hay motivo para negarla al Jefe de Estado, por cuanto nadie como él se halla en condiciones para conocer las necesidades del país y llamar la atención de los legisladores acerca de ellas para su pronto remedio. No faltan, sin embargo, escritores que la impugnen, sosteniendo unos que merma las facultades del Poder legislativo, y afirmando otros que se presta á dejar desairada la prerrogativa regia cuando las Cámaras desechen los proyectos presentados por la Corona. La inexactitud de tales impugnaciones se comprende solamente con observar, que nada pierden las Cámaras de su autonomía desde el momento en que son libres en admitir ó rechazar estos proyectos, y que nada sufre tampoco el prestigio del Jefe de Estado, haciendo la presentación un ministro responsable, conforme se practica ordinariamente. Por esto, la generalidad de las constituciones reconocen el derecho de iniciativa, tanto en el rey ó presidente, como en los individuos de las asambleas, designándose usualmente con nombres distintos las propuestas de ley, según de quien proceden, como hemos visto en otro lugar.

La *sanción* es el acto en que el Jefe de Estado autoriza la publicación de la ley para que adquiera fuerza obligatoria. Y al defender tal prerrogativa, no desconocemos que, siendo las Cámaras representación de la soberanía nacional en lo relativo á la formación de las leyes, sus declaraciones jurídicas tienen igual valor que si hubiesen sido hechas por la sociedad misma. Pero, como ha dicho muy bien el señor Reus Bahamonde, «la sanción no tiene por objeto aumentar el prestigio de la ley, sino imprimir carácter de unidad á aquello que ha de obligar á todos; mediante ella, el Jefe de Estado, *como representante de la unidad suprema*, hace suya la ley para que, descendiendo con semejante apropiación de lo alto, obligue por igual á todos aquellos (órganos) cuya categoría no es inferior á la del Poder legislativo, y que por lo tanto hasta el momento en que la sanción llega, se encuentran libres de cumplir y aun de conocer la deci-

sión de la Cámara». Y en efecto, la sanción no sólo garantiza al ciudadano de que la ley se ha hecho constitucionalmente, sino que es también garantía de la independencia de los poderes públicos; pues de lo contrario, el ejecutivo y el judicial quedarían obligados únicamente por la declaración de otro Poder igual en autoridad al suyo, y que tal vez se extralimitase en el ejercicio de sus funciones.

Considerada la sanción en su aspecto negativo, recibe el nombre de *veto*, que definimos como «la facultad que tiene el Jefe de Estado de oponerse en ciertos casos á la publicación de las leyes»; y según que la oposición es definitiva ó temporal, así el veto se denomina *absoluto* ó *suspensivo*. Conceder al monarca ó al presidente de república la facultad de suspender indefinidamente la publicación de las leyes, equivale á otorgarle la función legislativa, permitiendo que sobreponga su voluntad á la de la Nación en la declaración del Derecho; por esto, es inadmisible el *veto absoluto*. Pero el *veto suspensivo* es necesario, porque puede darse el caso de que los Parlamentos se aparten de la opinión pública, ó den la ley sin preocuparse de las dificultades para su aplicación práctica, ó se separen del espíritu de la Constitución, ó infrinjan las prescripciones que mantienen la armonía de los poderes públicos. Y cuando esto suceda, el Jefe de Estado obrará racionalmente suspendiendo la publicación de la ley, hasta tanto que el país manifieste en unas nuevas elecciones su conformidad ó desacuerdo con la decisión parlamentaria. De esta suerte, el Jefe de Estado, lejos de oponerse á la voluntad nacional, será su más firme garantía contra el abuso, la negligencia ó la impremeditación de una Cámara. He aquí porqué la generalidad de los tratistas defienden hoy, si bien bajo diversas formas, el veto suspensivo, incluso aquellos que niegan la sanción al Jefe de Estado, lo cual es una contradicción palmaria porque necesariamente ha de presumirse una sanción tácita cuando el rey ó el presidente de república no hagan uso de esta prerrogativa.

La *promulgación* es la notificación solemne de la ley san-

cionada, para que llegue á conocimiento de todos, correspondiendo al Jefe del Estado en representación de la unidad suprema del Poder.

2) Participación en la potestad judicial.—El Jefe de Estado no juzga, como no legisla. Pasaron los tiempos en que el monarca, atribuyéndose la soberanía y asumiendo todas las funciones públicas, creía también de su competencia administrar justicia desde el trono. Cada función tiene hoy sus órganos propios, los cuales muévense libremente dentro de su órbita para el cumplimiento de la misión que les está encomendada. Pero representando el Jefe de Estado la unidad suprema del Poder, interviene en la potestad judicial para que la justicia se administre de conformidad con las leyes, así como para dar el nombramiento oficial á los jueces y magistrados como órganos del Estado en el ejercicio de esta función.

La mayor parte de las constituciones reconocen al rey y al presidente de república la *gracia de indulto*, sobre la cual mucho se ha cuestionado. En el rigor de los principios, parece que no debiera existir una prerrogativa que hace á unos delincuentes de distinta condición que á otros; pero la imperfección de las leyes es causa de que no puedan preveerse todas las circunstancias que modifican la gravedad del delito y la eficacia de las penas, y fuera absurdo castigar de igual modo á reos de índole diversa, solamente porque la ley no supo adivinar la especialidad del hecho. La gracia de indulto es un remedio contra esta imperfección de la ley, propia de toda obra humana, si bien debe ejercitarse con arreglo á determinadas prescripciones, para evitar que degenere en abuso. Tal vez cuando se modifique el sistema de las penas fijas é invariables, y se generalice la revisión de las sentencias, pueda reducirse á más estrechos límites la gracia de indulto que los establecidos ordinariamente.

3) Participación en la potestad ejecutiva.—Interviene el Jefe de Estado en la potestad ejecutiva, no para ejecutar por sí mismo, sino para hacer que los órganos en-

cargados de esta función la desempeñen debidamente y dentro de los límites de su competencia. Nombra y separa libremente á los ministros, para que el Poder ejecutivo se halle siempre en armonía con los demás poderes y con la opinión. Su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservación del orden público, ejerciendo el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra. Y como representante de la unidad suprema del Poder, sanciona los decretos y reglamentos de la administración, confiere los empleos civiles y militares, dirige las relaciones internacionales en estado de paz ó de guerra, y verifica todos aquellos actos de índole parecida, que concretamente deben determinar las constitucioues.

§ III. **Resolución de los conflictos entre los poderes públicos.**—Participando el jefe de Estado, en la forma que hemos dicho, de las funciones de los demás poderes, mantiene normalmente la independencia, el equilibrio y la armonía en sus relaciones. Casos hay, sin embargo, en que estas relaciones se perturban, surgiendo verdaderos *conflictos*, cuya resolución entra de lleno en las atribuciones del Jefe de Estado. Y aunque múltiples son los modos de manifestarse estos conflictos, pueden reducirse principalmente á los siguientes: 1.º, conflictos entre el Poder judicial y el ejecutivo; 2.º, conflictos entre el Poder ejecutivo y el legislativo; y 3.º, conflictos entre el Poder legislativo y la opinión pública. Prescindimos aquí del conflicto entre las dos Cámaras, que algún autor indica, porque nada tiene que ver con las relaciones de los poderes públicos, refiriéndose tan sólo á uno de ellos, y tratar de él á propósito del Poder armónico, tanto valiera como ocuparse de las competencias entre dos autoridades judiciales ó entre dos autoridades administrativas. Los conflictos que ocurran dentro de cada Poder del Estado, deben resolverse sin salir de su particular esfera por los órganos del mismo.

1) Conflictos entre el Poder judicial y el ejecutivo.—Preséntanse estos conflictos, cuando una autoridad judicial y otra administrativa, pretenden conocer ó no co-

nocer de un mismo asunto; si ambas sostienen que el asunto es de su competencia, el conflicto se llama *positivo;* si ambas lo rechazan, *negativo.*

La necesidad de resolver los conflictos entre el Poder judicial y el ejecutivo, es la mejor prueba de la existencia del Poder armónico, porque siendo principio axiomático en materias de competencias, que corresponde decidirlas á la autoridad inmediata superior y *común,* es evidente que sólo el Jefe de Estado puede serlo entre un tribunal y un funcionario administrativo. Si el Rey fuese jefe del Poder ejecutivo, como se cree ordinariamente, no podría en modo alguno justificarse que decidiera tal conflicto, por ser á la vez juez y parte en el asunto. Si por confundir el cargo de Presidente de la República con el de Presidente del Poder ejecutivo, se atribuye á la judicatura el papel de Poder moderador, como sucede en los Estados Unidos, ó no hay nadie que pueda resolver el conflicto ó se encomienda al Poder judicial que es también parte interesada en el mismo.

Por eso debe ser atribución especial del Jefe de Estado, como poder neutro encargado de mantener la armonía y de restablecerla cuando se perturba. Pero conviene dar sustantividad al Poder armónico en la resolución de estos conflictos, evitando lo que hoy acontece de que la firma del Jefe de Estado, sirve solamente para autorizar la decisión que de hecho hace un órgano del Poder *ejecutivo* (el Consejo de Estado). Al efecto, parécenos que convendría crear un Tribunal, compuesto de magistrados y hombres de administración, que fuese independiente del Poder ejecutivo y del judicial, y sirviese de *órgano* del Poder armónico, bajo la autoridad inmediata del Jefe de Estado, para resolver estas *competencias,* y entender también de los asuntos *contencioso-administrativos,* así como de muchas cuestiones que hoy conoce el *tribunal de cuentas,* que tal vez fuese útil refundir en el que proponemos. Cumple al Derecho administrativo desenvolver esta idea, que únicamente apuntamos como una consecuencia práctica de la doctrina del Poder armónico ó regulador.

1) Conflictos entre el Poder ejecutivo y el legislativo.—Surgen estos conflictos, cuando por cualquiera causa, se ponen en desacuerdo los ministros con las Cámaras. La pérdida de una votación en un asunto que el gobierno ha hecho *cuestión de gabinete,* plantea de un modo solemne, el conflicto, y obliga á los ministros á presentar sus *dimisiones* al Jefe de Estado, el cual ha de resolver la *crisis,* nombrando ministerio nuevo ó disolviendo el Parlamento. La opinión pública debe ser norte y guía del Jefe de Estado en la solución que adopte. Lo presumible es que el Parlamento se halle de acuerdo con la opinión, si no dura mucho tiempo, y cuando así lo estima el Rey ó el Presidente, procede el cambio de ministerio, constituyéndolo con individuos de la mayoría ó fracciones de la mayoría. La consulta á los presidentes de las Cámaras, es necesaria para que el Jefe de Estado conozca oficialmente las tendencias que dominan en las mismas; así como las conferencias con los jefes de los diversos partidos políticos, son convenientes para que aprecie las aspiraciones de éstos y estime debidamente los elementos con que cuentan dentro y fuera del Parlamento.

3) Conflictos entre el Poder legistativo y la opinión pública.—Puede muy bien suceder que la *opinión pública* apoye al ministerio, por haberse separado de ella el Parlamento, y el Jefe de Estado obrará cuerdamente si, en tal caso, no admite las dimisiones de los ministros ó nombra otros que pertenezcan á las minorías; pero entonces el conflicto sólo se remediará disolviendo las Cámaras, porque es imposible que el nuevo ministerio pueda gobernar con la oposición sistemática de una mayoría adversa.

Esta facultad de *disolución* que corresponde al Jefe de Estado, lejos de oponerse al principio de la soberanía nacional, es su más firme garantía, porque coloca el fallo de la opinión pública sobre la arbitrariedad de un Parlamento que no la representa fielmente. La disolución, dice Benjamin Constant, es una apelación hecha á los derechos del pueblo en favor de sus intereses. Mediante ella, afirma Al-

calá Galiano, el monarca se constituye en representante del pueblo, puesto que al disolverse los cuerpos legislativos, no hace otra cosa que entregar al voto de la Nación los miembros de que se componen, para que los absuelva reeligiéndolos ó los condene sustituyéndolos por otro.

Todas las constituciones monárquicas reconocen al Rey tal prerrogativa, en tanto que las repúblicanas rara vez la conceden al Presidente. La lógica daría la razón, sin embargo, á las constituciones republicanas que niegan al Jefe de Estado la facultad de disolver las Cámaras, si no se considerase al rey ó al presidente más que como órganos supremos del Poder ejecutivo, porque no habría modo entonces de justificar que este Poder se colocase sobre otro de igual categoría, para el efecto de la disolución. Pero si se admite la doctrina del Poder armónico, se legitimará plenamente esta prerrogativa, lo mismo en los gobiernos monárquicos que en los republicanos, pues quien decide en último término el conflicto es el país en otras elecciones, y el Jefe de Estado al *convocarlos de nuevo* no habrá hecho otra cosa que proporcionar los medios para que la voluntad nacional se manifieste manteniéndose él completamente apartado de la lucha, por lo mismo que tiene la misión de representar la unidad suprema del Poder y no pertenece á ninguno en particular.

«Conviene sí advertir, como lo hace atinadamente el Sr. Moya, que el empleo de la disolución es dificilísimo y debe por lo mismo escatimarse; utilizándole para proteger á un gobierno á quien la opinión pública favorece, el Jefe de Estado cumple dignamente sus deberes y se hace acreedor á la gratitud del pueblo; empleándole para alargar la vida de un gabinete odioso al país, vanas serán todas las maquinaciones que se hagan, porque una nueva elección demostraría al Jefe de Estado que hoy hay ministros, pero no favoritos». Téngase presente, sin embargo, que en los países donde no hay partidos, sino fracciones fundadas en el personalismo, y en donde los Parlamentos se hacen por obra y gracia del Poder ministerial, los casos de disolución

han de ser más frecuentes, porque la opinión se muestra más pronto en contradicción con las Cámaras, y es más difícil formar gabinetes que puedan resistir el empuje de las pequeñas minorías que, por heterogéneas que sean, están siempre de acuerdo para derribar un ministerio.

SECCIÓN TERCERA.

TEORÍA DE LAS FORMAS DEL ESTADO.

CAPÍTULO I.

De las formas del Estado en general.

Sumario.—I. Idea de las formas del Estado. 1. Formas políticas. 2. Formas de cultura nacional.

II. División de las formas políticas. 1. Indicación de las principales divisiones. 2. Criterio para una división racional.

III. Legitimidad de las formas del Estado. 1. Principio racional jurídico. 2. Principio positivo-histórico. 3. Solución filosófico-histórica al problema de las formas del Estado.

§ I. **Idea de las formas del Estado.**—Empléase la denominación de «Formas del Estado», para designar sintéticamente los varios sistemas de organización de los poderes públicos, considerados en sí mismos y en sus relaciones con el individuo y con la sociedad. Y según que estas formas se refieren principalmente al Estado mismo ó á la Nacionalidad, así se diversifican en formas propiamente *políticas* y formas de *cultura nacional.*

1) Formas políticas.—Expresan las formas políticas la manera de hallarse organizado jurídicamente el Poder del Estado, en relación con sus elementos constitutivos; y son aquellas que se conocen generalmente con el nombre de «Formas de Gobierno», cuya denominación no aceptamos por la vaguedad que caracteriza á la palabra Gobierno, en cuanto suele emplearse indistintamente para significar, ya el Estado oficial, ya el Poder soberano, ya la marcha general de las instituciones, ya, en fin, el Poder ejecutivo: acepción que por ser la más propia, es la que menos responde al objeto presente que no es el de la organización especial del Poder encargado de ejecutar las leyes.

2) Formas de cultura nacional.—Llámanse formas de cultura nacional, aquellas que afectan al Estado en cuanto se manifiesta como Nacionalidad. Y según sea el elemento que predomine en la organización de la Nacionalidad, así se dice que el Estado presenta ésta ó la otra forma de cultura nacional, hablándose de Estados religiosos, artistas, industriales, guerreros, mercantiles, etc. Pero es lo cierto, que estas formas no se refieren directamente al objeto de nuestro estudio, por cuanto su influencia es meramente histórica y no determina un modo jurídico de ser en las constituciones.

§ II. **División de las formas políticas.**—Concretando nuestro estudio á las formas del Estado en su aspecto propiamente político, comenzaremos por *dividirlas*, haciendo indicación primero de las divisiones más usuales, y exponiendo luego nuestro criterio para una división racional.

1) Indicación de las principales divisiones.—Entre las múltiples divisiones que se han hecho de las formas de gobierno, figura como primera y de más general aceptación, la que hizo Aristóteles en formas *puras* é *impuras* (normales y anormales), subdividiendo las puras en Monarquía, Aristocracia y Democracia, y las impuras en Tiranía, Oligarquía y Demagogia. Entendía Aristóteles por formas *puras* ó *normales*, las que tienen por objeto el bien de la comunidad, y por formas *impuras*, *anormales* ó *corrompidas*, las que sólo se traducen en beneficio de las personas que ejercen el Poder. Dijo que la *Monarquía* es el gobierno de uno solo; *Aristocracia*, el de una minoría distinguida; *Democracia*, el de la totalidad ó mayoría de los ciudadanos; y al lado de cada una de estas tres formas, colocó respectivamente la *tiranía*, la *oligarquía* y la *demagogia*, para significar la dominación hecha en provecho propio, ya de uno, ya de una clase poderosa, ya de la muchedumbre indisciplinada.

Cicerón, después de reproducir esta división, manifestaba su preferencia por una *forma mixta*, en que entrasen á la vez como elementos integrantes la monarquía, la aristocra-

cia y la democracia: cuya forma mixta combatió Tácito, sosteniendo que no era realizable un ideal de gobierno en que hubiese tres principios distintos de soberanía. Los escritores de la Edad Media siguieron por regla general la división aristotélica, si bien hay algunos, como Santo Tomás, que aceptaron la forma mixta propuesta por Cicerón.

No se libró tampoco Montesquieu de la influencia de Aristóteles, al establecr su división de los gobiernos, en relación con ciertos principios ó sentimientos morales. Decía Mostesquieu que son tres las clases de gobiernos, á saber: republicanos (aristocracias y democracias), monárquicos y despóticos; creyó que la moderación es el principio de la *aristocracia*, la virtud el de la *democracia*, el honor el de la *monarquía* y el temor el del *despotismo*. Fundamentalmente la división aristotélica de monarquía, aristocracia y democracia, subsistía la misma, con la agregación del *despotismo* y la explicación de cada una de estas formas con los principios referidos. ¿Era esto un adelanto ó un retroceso? Por de pronto, borraba la acertada distinción de formas normales y anormales, presentando como nueva forma el despotismo, que sólo significa corrupción del poder; bajo otro aspecto se nota la tendencia en Montesquieu á considerar la aristocracia más bien como forma republicana que monárquica, siendo asi que ha coexistido y coexiste con las dos. En cambio el insigne autor del *Espíritu de las leyes*, adelantaba la idea de que en la división de los gobiernos «hay que atender más bien á un principio interno que al número de personas que ejercen el Poder», por más que no estuviese acertado al marcar la diferencia por razón de ciertos sentimientos morales que no son exclusivos de ninguna de las formas expresadas.

Esta idea de clasificar los gobiernos según un *principio interno*, preside á la generalidad de las divisiones que se han hecho con posterioridad á Montesquieu, siendo muy común la distinción fundada en la esfera de acción de los mismos en mayor ó menor grado limitada por la libertad individual. Kant, Destut Tracy, Alcalá Galiano, Odilon-Barrot, expresan á nuestro juicio esta tendencia, con sus divisiones de gobiernos absolutos y limitados, excepcionales y de bien común, que se inspiran ó que no se inspiran en la opinión, que se hallan ó que no se hallan centralizados. Tales opiniones, además de muchas otras que pudiéramos citar, manifiestan de un modo claro y evidente que en nuestros tiempos, se estima como de mayor importancia el establecer la verdadera acción de los gobiernos en relación con los gobernados, que el discutir su organización puramente externa.

Sin embargo, como no implica el reconocimiento de este principio, el que haya de prescindirse de clasificar los Estados por razón de su forma política, lo cierto es que aún continúa dominando bajo este aspecto la antigua división aristotélica de Monarquía, Aristocracia y Democracia, presentándose como la más racional por ilustres contemporáneos si bien modificando algún tanto su primitivo sentido. Gustavo Teichmüller afirma, «que Aristóteles atendió no solamente al número de los gobernantes para hacer su división sino también á la calidad de los gobiernos»; pero á decir verdad, aunque el filosófo griego indicó que convenía tener muy presente tal cualidad, no se cuidó en determinarla. Schleiermacher relaciona la división aristotélica con la idea de la evolución política, diciendo «que en el progreso de los Estados, primero aparece la democracia, luego la aristocracia y por último la monarquía», cuya doctrina, aparte de que aparece desmedida por la historia, no adelanta un paso á la división antigua. Bluntschli acepta también el criterio de Aristóteles, indicando tan solo que debe añadirse una cuarta forma, que normalmente considerada llama *ideocracia* y en su aspecto anormal ó degenerado *idolocracia*; con aquella palabra designa los gobiernos que proclaman jefe único y supremo, bien á Dios mismo ó una divinidad falsa, bien al espíritu humano ó una idea cualquiera; sin tener en cuenta que tales principios no significan una forma nueva, pues sólo expresan la influencia de un elemento de cultura ó la preponderancia de una clase

ó minoría filosófica ó teocrática, que cabe considerar dentro de algunas de las otras formas.

Por nuestra parte no admitimos la división aristotélica, tan generalizada, fundándonos: 1.°, en que el principio de clasificación debe ser distinto para la monarquía que para la aristocracia y la democracia; 2.°, en que por esto mismo, se presentan como contrapuestas, formas que pueden coexistir, como de hecho han coexistido; 3.°, en que se prescinde de la *mesocracia*, más generalizada hoy que la democracia y la aristocracia; y 4.°, en que no entra en la división la forma republicana, lo cual da lugar á que la generalidad de los autores hablen de ella al tratar de la democracia, que es cosa diferente.

2) Criterio para una división racional.—Dividimos nosotros las formas del Poder público (ó sean las propiamente políticas), en *orgánicas* y *sociales*, cuyos nombres empleamos para marcar mejor su diferencia. Entendemos por *formas orgánicas*, «las que se refieren á la *organización* misma del Poder» y más concretamente pudiéramos decir «del Poder armónico»; éstas son, la *Monarquía* y la *República*. Denominamos *formas sociales* «las que expresan cuál es la participación de la *sociedad* en el ejercicio del Poder»; á saber: *Aristocracia*, *Mesocracia* y *Democracia*, según que participa una clase privilegiada, la clase media ó todas las clases sociales.

Como se ve, en el nombre va la definición, y en la definición el principio; las formas orgánicas y las formas sociales se diferencian entre sí, como se distingue la idea de organización, de la idea de los elementos que se organizan. Y como quiera que la naturaleza de cada uno de estos dos grupos es diversa, cabe perfectamente la combinación de las formas orgánicas con las sociales, si bien dentro de las orgánicas no hay compatibilidad posible, por no concebirse dos sistemas contrarios en una organización misma. Por esto, si Monarquía y República no pueden amalgamarse, tanto República como Monarquía pueden ser aristocráticas, mesocráticas ó democráticas, según sea la diversa par-

ticipación de las clases sociales en el ejercicio del Poder.

Si no bastase la razón filosófica indicada para justificar nuestra opinión, bastaría observar que no hallamos en la realidad histórica *aristocracias*, *mesocracias* ó *democracias*, que no sean Monarquías ó Repúblicas, y que Repúblicas ó Monarquías han revestido alguna de estas formas, lo cual contradice la división generalmente aceptada y confirma la que nosotros hemos expuesto de *formas orgánicas* y *formas sociales* sobre las dos bases de dualidad y de combinación.

§ III. **Legitimidad de las formas del Estado.**—Supuesta la existencia de la pluralidad de formas políticas ¿son todas igualmente justas? ¿son todas del mismo modo convenientes? ¿es cosa arbitraria la aplicación de las formas de gobierno á un país determinado? Tales son las cuestiones que se contienen en este epígrafe: «legitimidad de las formas del Estado.»

Dos principios determinan, á nuestro entender, esta legitimidad, dando entre ambos una solución *filosófico-histórica* al problema: uno que llamamos principio *racional-jurídico* y otro *positivo-histórico*.

1) Principio racional-jurídico.—El principio racional-jurídico es el de la *soberanía del Estado*, que ha sido ya objeto de nuestra consideración en otro lugar de este libro, lo cual nos dispensa de entrar en nuevas explicaciones acerca del verdadero sentido de estas palabras; y claro es que, habiendo afirmado entonces que la soberanía constituyente sólo á la sociedad organizada como Estado corresponde, no podemos admitir ahora como justa ninguna forma política que contradiga este principio fundamental de la organización de los poderes públicos; por eso rechazamos sin vacilar la Monarquía absoluta, juntamente con la doctrina de los Estados patrimoniales.

La fórmula inglesa del *self-government*, tomada en su más amplio sentido como «el gobierno del Estado por sí mismo», puede servir para expresar con claridad este principio que nosotros hemos denominado *racional-jurídico*, en contraposición al *positivo-histórico*. Esta fórmula es aplica-

ble á todos los gobiernos *representativos*, siempre que se considere la representación como derecho propio y no como merced del príncipe á sus súbditos; porque no debe entenderse el *self-government* como gobierno *directo*, que sería impracticable en los grandes Estados modernos, sino como reconocimiento de la soberanía del Estado que de hecho se ejerce por representación; por eso añadimos ahora, que no sólo rechazamos la Monarquía absoluta, sino en general todos los gobiernos que no sean *representativos*.

2) Principio positivo-histórico.—No basta que una forma de gobierno sea justa en sí misma, por conformarse «al principio racional-jurídico» del Poder, sino que ha de ser justa también en su aplicación á un determinado país, por convenir á sus especiales circunstancias, razón por la cual agregamos otro principio que llamamos «positivo-histórico» ó sea el de su conformidad con la cultura particular de cada pueblo. Guizot y Passy han demostrado plenamente la necesidad de consultar la historia para resolver la cuestión de la forma de gobierno. Y Trendelembourg sostiene, con acierto, que si en abstracto puede decirse que una Constitución sea más perfecta que otra, en concreto hay que examinar si de hecho responde á las condiciones históricas de la nación á que se quiera aplicar.

3) Solución filosófico-histórica al problema de las formas del Estado.—La Ciencia política contemporánea ha dado la razón á la escuela histórica contra los ideólogos, que pretenden modelar los pueblos según su capricho, sin tener para nada en cuenta las circunstancias de lugar y de tiempo; así como defiende á la escuela filosófica contra los empíricos, que consideran todas las formas históricas igualmente justas, sin creer que deban reformarse por principios de razón científica.

Nuestra opinión se resume en estos términos: son legítimas ante la Filosofía y la Historia, todas las formas de gobierno que se determinen á la vez por el principio racional-jurídico del *self-government* y por el positivo-histórico de la cultura particular de cada pueblo.

Si estos dos principios se cumplen, si la forma política es compatible con la soberanía del Estado y se conforma con las condiciones peculiares del país, no preguntemos más, porque aquella forma será la más justa y la más conveniente, cualquiera que sea su nombre.

Así se explica por qué la generalidad de los autores modernos que mejor han escrito sobre estas materias (Ahrens, Mill, Prevost-Paradol, Bluntschli, Bagehot, etc.), dan más importancia á la cuestión de la organización y funciones del Estado, que á la de resolver «qué sea mejor, si República ó Monarquía representativa», puesto que ambas pueden reunir las condiciones expresadas. Tal vez por esto, según observa Laveleye, la cuestión de las formas de gobierno, que excitaba antes tanta pasión (y que por cierto absorbía casi toda la materia de los tratados de Derecho político), se discute hoy con más imparcialidad y con mejor método científico.

CAPÍTULO III.

De las formas orgánicas del Estado.

SUMARIO.—I. Idea general de la Monarquía.
II. Formas defectuosas de la institución monárquica. 1. Variedad histórica de la Monarquía. 2. Monarquía electiva. 3. Monarquía absoluta.
III. De la Monarquía constitucional ó representativa. 1. Su verdadero concepto. 2. Su relación con la soberanía del Estado. 3. El principio monárquico-hereditario. 4. Misión propia del monarca constitucional.
IV. Consideración final acerca de la Monarquía.

§ I. **Idea general de la Monarquía.**—Fijándonos en la organización misma del Poder, hemos dividido las formas del Estado en Monarquía y República, cuyo estudio comenzaremos por la primera, que es la más antigua.

Considerada la palabra en su valor etimológico, podemos decir con Aristóteles, que la *Monarquía* «es el gobierno de uno solo».

No desconocemos las objeciones de que esta definición ha sido objeto; pero lo cierto es, que hay gran dificultad en presentar una definición exacta de la palabra tomándola en abstracto, por ser tan múltiples y variadas las formas que la Monarquía ha revestido en la historia. Y no consiste tanto esta dificultad en la variedad de las formas históricas de la Monarquía, cuanto en que de todas ellas no hay más que una que sea conforme á los principios de la filosofía política, á saber: la Monarquía constitucional moderna; de donde se deduce, que si se intenta dar una definición que sea común á todas las formas monárquicas, córrese el riesgo de definir mal las históricas, mirándolas al través del prisma de nuestros tiempos, ó de hacer repulsiva la Monarquía

constitucional, confundiéndola con otras Monarquías que son incompatibles con el espíritu del Derecho público moderno.

He aquí por qué, aceptando provisionalmente el concepto genérico de Aristóteles, que sirve para dar una idea aproximada de la Monarquía, presentaremos al tratar de sus variantes, la definición que nos parezca más conforme con la naturaleza de cada una de ellas.

§ II. **Formas defectuosas de la institución monárquica.**

1) VARIEDAD HISTÓRICA DE LA MONARQUÍA.—Desde el servilismo de los antiguos imperios del Oriente hasta el régimen francamente liberal de los modernos gobiernos representativos, la Monarquía ha revestido caracteres diversos que no hay que confundir en modo alguno.

La Monarquía es puramente *familiar* en los pueblos primitivos que se forman por el engrandecimiento sucesivo de la familia, poco á poco transformada en gens, fratria ó curia, hasta llegar á constituir la ciudad, como hemos visto en otro lugar de este libro.

La Monarquía es *teocrático-militar* y *despótica* en Oriente; el rey se considera la personificación del gobierno directo de Dios, como en Judea; ó es hijo del mismo cielo, como en China; ó aparece dominado por la influencia sacerdotal, como en Egipto y en la India. Y como la guerra, además de la religión, es el medio en que se agitan los pueblos orientales, la autoridad del rey que no reconoce límite en lo militar y que se apoya en un origen divino, se hace despótica, con la única garantía del deber moral en donde la cultura es mayor, como indican ciertos preceptos bíblicos de los hebreos y el juicio de sepultura á que sujetaban á sus monarcas los egipcios.

La Monarquía es en los primeros tiempos de Roma una magistratura individual, *cuasi absoluta y aristocrática*, en la cual se concentran todos los poderes públicos, con la participación del Senado y la influencia del elemento religioso, aunque sin ser considerada como de origen divino.

El *Imperio*, que comienza inclinándose ante la ley del pueblo y significa por de pronto el triunfo de la democracia invocada por César sobre la aristocracia republicana representada por Pompeyo, degenera en un *despotismo militar* que llega al colmo de la arbitrariedad en Diocleciano y sus sucesores tomando un tinte de centralización civil.

La Monarquía es entre los germanos una institución de carácter guerrero, electiva primero y hereditaria después, limitada por las asambleas de los hombres libres y de una nobleza militar, enaltecida por las condiciones personales del rey, que era ante todo el caudillo de las huestes, y desprovista de la majestad y poderío del imperio de los Césares. El feudalismo da lugar á los *reinos patrimoniales* de la Edad Media, mediante la confusión de la idea de soberanía con la de propiedad territorial, que va extendiendo el Poder de los reyes sobre los demás señores feudales, en proporción que aumentan aquéllos sus señoríos bien por guerras ó por enlaces matrimoniales.

La Monarquía es *absoluta* desde el siglo XVI, en que se restablece la antigua *majestad* del Imperio con el apoyo de los restauradores del Derecho romano, coincidiendo esto con el engrandecimiento de los *reinos pratrimoniales* y con la caída ó vencimiento de los organismos sociales independientes, que en otro tiempo sirvieron de contrapeso á su autoridad.

Finalmente, la Monarquía es *constitucional* ó *representativa* en nuestro siglo, siendo la forma de gobierno más generalizada en Europa entre pueblos que no por tenerla dejan de llamarse libres, como quiera que hoy ya no se duda de que la institución monárquica, así entendida, sea compatible con el principio del *self-government*.

Como se ve, todas estas variantes tienen de común el expresar «el gobierno de una sola persona», con estos ó los otros principios en cuanto á su fundamento, con tales ó cuales límites en cuanto al ejercicio de su autoridad. Esta persona ha recibido y recibe varios nombres, que podemos reducir á los de *rey* y *emperador;* el primero que indica más bien un carácter civil y nacional, y el segundo un origen militar y cierta tendencia de dominación territorial que suele exceder de los límites propios del país.

De todas las formas que hemos enumerado no admitimos, filosóficamente hablando, más que la Monarquía hereditaria representativa, considerando las demás como imperfectas en el desarrollo de esta institución. Algo diremos, sin embargo, de la Monarquía electiva y de la absoluta, por su mayor importancia histórica.

2) Monarquía electiva.—La Monarquía electiva según su mismo nombre indica, es «aquella en que el rey se designa por *elección*», importando poco para el caso el grado de autoridad que ejerza, como quiera que lo único á que se atiende en esta forma es al título del llamamiento, completamente opuesto al principio hereditario; así es que puede concebirse una monarquía electiva, lo mismo absoluta que moderada.

Ahora bien, ¿es aceptable la elección como modo permanente de suceder en el trono? Evidentemente, no.

Considerada la cuestión en su aspecto teórico, presenta la Monarquía electiva todos los inconvenientes de la República sin participar de sus ventajas. En primer lugar, el rey electivo carece de la autoridad y del prestigio que dan la tradición y la continuidad del mando á la dinastía que ocupa el solio por herencia. Por otra parte, cuando ocurre la muerte del príncipe reinante son grandes los disturbios que se producen en el reino, al designarle sucesor; la intriga y la fuerza suelen sobreponerse á la libre voluntad de los electores; los candidatos que siempre se consideran asistidos de un derecho perfecto, amenazan con los horrores de la guerra civil si quedaren desairados; y la venalidad más desvergonzada se manifiesta en todos los grados del gobierno, como modo de asegurar el resultado de la elección. Además, obsérvase en la Monarquía electiva la falta de *unidad* que tanto enaltece á la hereditaria, porque desde el momento en que el rey debe su elección á un determinado partido, natural es que le favorezca y mire con descontento á los

demás, lo cual suscita odios y rencillas que traen por consecuencia la *inestabilidad* de esta institución, tanto más cuanto que no hallándose el rey electivo tan identificado con el país como el hereditario, tiene menor interés en conservar el trono.

Prácticamente, la Monarquía electiva está juzgada por la fuerza incontrastable de los hechos, mostrando la historia hasta la evidencia, que en los pueblos regidos por esta forma de gobierno es donde ocurren más frecuentemente casos de usurpación del poder y menos se respetan las leyes establecidas para la sucesión de la corona; casi todos los emperadores romanos y los reyes hispano-godos que debían ocupar el trono por elección, consiguieron su advenimiento por medios indignos y violentos, casi siempre acompañados de escándalos y públicos desórdenes.

En suma, como decíamos antes, la forma monárquico-electiva es sin duda alguna inferior á la forma republicana, en la cual, si existen algunos de estos inconvenientes, hay en cambio ciertas instituciones de moderación y contrapeso que no tienen cabida en aquélla. La Monarquía electiva, como forma imperfecta de la institución monárquica, es por regla general la primera en mostrarse en la historia de los pueblos, y la primera también en desaparecer cuando éstos han logrado constituirse definitivamente; hoy puede considerarse proscrita por el Derecho público moderno, lo mismo en la teoría que en la práctica.

3) MONARQUÍA ABSOLUTA.—Igual acontece con la Monarquía absoluta, aunque por razones diversas. Si la Monarquía electiva se estima imperfecta por razón del origen ó título de sucesión, la Monarquía absoluta tiene la imperfección del principio en que se funda, por ser la negación de la soberanía del Estado.

La Monarquía absoluta es «la concentración de la soberanía en una sola persona, de la cual emanan todos los poderes del Estado». Por eso el rey es á la vez en esta forma de gobierno, legislador, magistrado y jefe del Poder ejecutivo, confundiendo en su persona la unidad ideal de la so-

beranía con la representación material de la misma. La conocida frase de Luis XIV «*l'Etat c'est moi*, el Estado soy yo», en cuanto significa la identificación completa del Estado con la personalidad del rey, es la fórmula que mejor expresa la verdadera naturaleza de la Monarquía absoluta.

No obstante esta omnipotencia, como quiera que es imposible de hecho el ejercicio de todas las funciones públicas por una misma persona, el monarca absoluto *delega* ó *retiene*, según le place, las atribuciones que por derecho propio cree corresponderle independientemente de la Nación; y de aquí la división de estas atribuciones en *retenidas* y *delegadas*.

Mediante tal sistema de delegación, el absolutismo se extiende como una red inmensa por todo el territorio, abarcando en sus mallas todos los servicios y funciones del *Estado*, que se llaman funciones y servicos del *rey;* así es, que cabe admitir dentro de esta forma de gobierno la existencia de los diversos organismos que ejercen los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. Pero conviene observar: 1.º, que como no hay otro poder propiamente tal que el del rey, estos poderes se califican de *Ordenes* en la Monarquía absoluta; 2.º, que las atribuciones que se llaman propias de cada uno de los Ordenes, son realmente *delegadas* y sólo significan su competencia respectiva; y 3.º, que como delegadas, pueden volver al punto de donde partieron, convirtiéndose en retenidas por la voluntad del monarca. Las Cortes son cuerpos consultivos del rey, á los cuales sólo pide consejo y convoca cuando le place; los funcionarios del Poder judicial son *sus justicias*, á quienes puede retirar el conocimiento de las causas; y los ministros que están á la cabeza del Poder ejecutivo son simplemente los *secretarios de su despacho*, á quienes hace pasar del *favor* á la *desgracia* sin tener en cuenta la opinión de sus súbditos.

Fijándose algunos en la unidad que resulta de esta concentración de poderes han enaltecido la monarquía absoluta como el gobierno más enérgico, en el cual todo marcha hacia el mismo fin, porque el motor es uno y el mecanismo

uno tambien. Pero no se tiene presente al hacer esta afirmación, que por tal motivo es el gobierno más funesto para un país, porque no existiendo contrapeso alguno á la voluntad del monarca, no hay medio de contener el capricho y la arbitrariedad cuando el interés personal se sobrepone al interés público. Y por desgracia esto es lo que ocurre generalmente, cuidándose ante todo los reyes absolutos de sostenerse en el trono, sean cualesquiera los medios, dejándose arrastrar por favoritos y gente palaciega que mayor halago les prestan y perdiendo á veces su tiempo en asuntos y distracciones que no redundan lo más mínimo en beneficio del Estado. Verdad es que príncipes cuenta la historia de la Monarquía absoluta, que han dado lustre y prestigio á sus naciones; pero muchos más ejemplos pudieran citarse de lo contrario, en una forma de gobierno en que todo se hace depender de la persona, y en que sin embargo nada importan las condiciones personales para la ocupación del Poder.

Finalmente, hay una razón decisiva para rechazar la Monarquía absoluta, y es la de que contradice por completo el principio del *self-government* que es condición esencial de legitimidad de las formas del Estado. Por eso la Monarquía absoluta ha desaparecido en Europa al proclamarse los nuevos principios del Derecho político, y casi sólo se conserva en Rusia, donde ya se observa un movimiento muy marcado de reforma constitucional.

§ III. **De la Monarquia constitucional ó representativa.**—La Monarquía absoluta se ha derrumbado por el exceso mismo de su autoridad, pues como dice Lord Chatam, «un poder absoluto causa la ruina de aquel que lo posee». Inglaterra inicia el sistema monárquico representativo después de su fecunda revolución del siglo XVII; y Francia, cumpliendo su misión providencial de esparcir las ideas, le propaga por toda Europa, no sólo con su revolución política, sino más principalmente con aquella revolución filosófica á cuyos principios obedecía el gran Federico de Prusia cuando proclamaba desde lo alto de su trono, que «el rey no es el propietario del país, ni el amo

del pueblo, ni el Estado en absoluto, sino el *primer servidor* del Estado.»

1) Su verdadero concepto.—Muchas y muy defectuosas definiciones se han dado de la Monarquía constitucional ó representativa, acaso porque ésta no siempre se ha establecido con su verdadero carácter, conservando á veces reminiscencias del antiguo régimen, las cuales suelen extraviar á los tratadistas haciéndoles tomar por condiciones esenciales, circunstancias que sólo tienen un valor histórico. Y sin embargo, por tal motivo, importa en mayor grado establecer el verdadero concepto.

Desde luego conviene rectificar ciertas nociones erróneas procedentes del nombre con que se enuncia. Hay muchos que creen que por llamarse el sistema monárquico moderno sistema *constitucional*, no existe más régimen constitucional que el monárquico, ó que basta que haya una constitución cualquiera en el país para que la Monarquía pueda merecer este nombre. Estas creencias equivocadas, que con el progreso de las instituciones van desapareciendo, se explican fácilmente por la forma en que ha hecho su aparición histórica la Monarquía actual; la Monarquía absoluta reinaba sin rival en Europa, y las *constituciones escritas* se consideraron como arma de resistencia de los pueblos contra el absolutismo de los monarcas; de aquí el que la constitución escrita fuese el símbolo de la libertad y de que se creyese transformada la Monarquía con sólo el reconocimiento de una constitución. Desconocíase que la constitución escrita, como expresión externa de la organización del Estado, es el molde en que pueden vaciarse diversos sistemas de organización, y que así como es compatible el régimen constitucional lo mismo con la Monarquía que con la República, así también puede haber Monarquías que sinceramente practiquen el principio del *self-government* sin que haya en el país un código político: v. gr., en Inglaterra.

Otro tanto hay que decir respecto al calificativo de *representativa*, porque ni la Monarquía es la única forma del gobierno representativo, ni toda forma monárquica que

coexista con una representación pública, es digna de figurar en el cuadro de las instituciones modernas, pudiendo suceder que se considere la representación como gracia que otorga el rey á sus súbditos, en cuyo caso pugna abiertamente con el principio de la soberanía del Estado.

Y no es que rechacemos la denominación de *Monarquía representativa y constitucional*, antes bien, creemos que estas palabras son adecuadas al objeto, no sólo por razones históricas, sino también filosóficas, en cuanto se da á entender que tal forma monárquica ha de realizar el *self-government* y debe regularse por la ley fundamental del Estado; lo único que hacemos es prevenir erróneas interpretaciones.

Consignado esto definiremos la Monarquía constitucional ó representativa, diciendo que *es aquella forma de gobierno en que la soberanía del Estado se personifica representativamente en un individuo á quien corresponde por herencia el ejercicio del Poder armónico ó regulador.*

Ahora bién; determinar la relación que existe entre la personalidad real y la soberanía del Estado, el principio de la sucesión hereditaria, y la misión política del monarca constitucional, son las tres cuestiones fundamentales que hay que tratar á propósito de esta forma de gobierno.

2) SU RELACIÓN CON LA SOBERANÍA DEL ESTADO. —No es la Monarquía constitucional una transacción, un pacto, entre dos soberanías: la soberanía del rey y la soberanía del Estado; si tal fuese, explicándose en el terreno de los hechos, no podría justificarse en la esfera de los principios, porque la soberanía es por naturaleza *una é indivisible*; y de proclamar la soberanía única del rey habría que negar la soberanía del Estado, ó lo que es igual, tendríamos que volver al absolutismo. Por eso rechazamos la llamada *Monarquía doctrinaria*, ó sea la que los doctrinarios defendieron en Francia como una transacción entre el antiguo régimen y los nuevos principios del Derecho político; como transición histórica, pudo explicarse entonces; como forma de constitución definiva, es inadmisible en el campo de la filosofía.

La Monarquía constitucional no niega la soberanía del Estado, antes bien la confirma; razón por la cual, es forma racional de gobierno y perfectamente compatible con el espíritu de nuestros tiempos. Si el monarca se llama *Soberano* es en cuanto *personifica* la soberanía del Estado, pero sin que por esto el Estado la pierda ni abdique, que también la soberanía es por naturaleza *inalienable*; la *personificación* de un principio no indica la negación del mismo, sino su representación material, y mediante la representación es como se personifican las ideas y las entidades morales.

Habrá quién se oponga á la personificación de los principios; pero no hay que olvidar que los pueblos no suelen comprender algunas ideas sino en cuanto se personalizan, á la manera como no se hacen cargo del fondo de las cosas, sobre todo en cierto estado de cultura, sino por la forma ó el signo con que se exteriorizan y representan; de todos modos lo que importa consignar aquí es, que la personificación de un principio no destruye el principio mismo que se personifica.

3) EL PRINCIPIO MONÁRQUICO-HEREDITARIO. —La herencia es la forma natural y propia de la sucesión monárquica, dando lugar á diversas combinaciones según sea el orden con que se hacen los llamamientos al trono, siquiera sean sólo dos los sistemas principales: el *agnaticio* y el *cognaticio*. Es la Monarquía *agnaticia*, aquella en que sólo se atiende para la sucesión, al parentesco civil ó político; y la *cognaticia*, aquella en que se atiende al parentesco natural ó de sangre. Más concretamente podemos decir, que mientras en la forma *cognaticia*, se admiten á la sucesión las hembras, en la *agnaticia* sólo se admiten los varones y las líneas masculinas. Tanto en uno como en otro sistema, el orden de suceder se hace atendiendo en primer lugar á la *línea*, dentro de una misma línea al *grado*, y dentro del mismo grado á la mayor *edad*, excluyendo siempre el parentesco más próximo al más remoto.

Salvando los inconvenientes propios de la Monarquía electiva, presenta la hereditaria incontestables ventajas, á

saber: la unidad en el gobierno, la estabilidad del poder, y el progreso de los elementos sociales; *la unidad en el gobierno*, porque no debiendo el monarca á ningún partido su elevación al trono, puede representar un gobierno verdaderamente nacional y unitario, superior á la discorde variedad de las fracciones políticas; la *estabilidad del poder*, porque hallándose éste personificado, más que en un individuo, en una familia (dinastía), permanece la Monarquía como base fija en medio de la movilidad de la vida política, representando la continuidad de la idea del Estado; y el *progreso de los elementos sociales*, porque la Monarquía hereditaria con su doble carácter de unidad y de permanencia del poder, es molde abierto á todas las reformas que exija el progreso de los tiempos pudiendo tener cabida en ella todas las instituciones del Derecho político moderno que desenvuelven el *self-government*, como quiera, según acabamos de ver, que no se opone á la soberanía del Estado, y como de hecho se comprueba con el ejemplo práctico de la constitución inglesa.

4) MISIÓN PROPIA DEL MONARCA CONSTITUCIONAL.— ¿Cuál es la verdadera misión política del rey en la Monarquía constitucional moderna? Antes de determinarla, conviene desechar algunos errores muy generalizados lo mismo entre los defensores que entre los adversarios de esta forma de gobierno.

Unos sostienen, como Sieyes, que «el monarca debe ser el jefe *inactivo* del Estado»; otros, siguiendo la teoría constitucional de Mirabeau, proclaman el principio de que «la nación *quiere* y el rey *ejecuta* por medio de sus ministros»; y la opinión hoy más generalizada, acepta como solución del problema la célebre máxima de Thiers «el rey reina y no gobierna».

Pero estas fórmulas con la vaguedad con que se enuncian, no fijan el verdadero carácter del monarca constitucional; y cosa singular, si bien se examinan se hallará que lejos de enaltecer la suprema magistratura del rey, como sin duda alguna se proponen sus sostenedores, la deprecian

y quitan importancia, haciendo del monarca un cuerpo sin vida que no tiene misión propia en la vida activa de la política, ó considerándole, y esto es lo más frecuente, como una especie de jefe irresponsable del Poder ejecutivo que ejerce por conducto de los ministros.

Nace esto, de que hasta hoy no se ha empezado á salir de la doctrina de los tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial; y vislumbrándose que el rey no podía ejercer ningún poder en particular, que sin embargo había de tener alguna autoridad, y que tal autoridad reviste más bien el carácter práctico de la ejecución que el teórico de la formación de las leyes, se dijo: pues hagamos del rey el jefe del Poder ejecutivo, pero participando algo también del legislativo y del judicial, hallándose representado en todos sus actos por los ministros, es decir, los órganos del Poder ejecutivo; estableciendo así, un sistema mecánico de ponderación y contrapeso sin haber llegado á asignar al monarca una función propia y característica.

Hoy se admite la existencia de un Poder armónico ó regulador, como inherente al Jefe del Estado, y las funciones que lleva consigo son las que corresponden al rey en la monarquía. La luz se ha hecho en muchas de las cuestiones que antes aparecían oscuras y confusas, los presentimientos indefinidos y vagos se han convertido en verdades claras y evidentes. Se decía, el rey no puede ejercer por sí mismo ninguno de los tres poderes en particular; y así es, porque tiene uno que le es propio, el armónico ó regulador, que participa de todos sin ser ninguno, llevando á la vida política, de acuerdo con la opinión, el primer impulso que imprime el movimiento, y regulando luego los desarreglos, desórdenes y perturbaciones que paralizan ó entorpecen la marcha de los órganos del Estado.

De esta suerte se explica, cómo el rey puede resolver los conflictos entre el Poder legislativo y el ejecutivo, entre el ejecutivo y el judicial y entre todos los poderes y la opinión, cosas que no podrían explicarse sin la doctrina del Poder armónico ó regulador. Y como quiera que de la orga-

nización y funciones de este Poder nos hemos ocupado por extenso en otra parte, nada hemos de añadir ahora respecto á este punto.

§ IV. **Consideración final acerca de la Monarquía.**—De lo dicho se infiere por qué definíamos la Monarquía constitucional, asignando al rey una *cualidad propia*, la de ser *personificación* de la soberanía del Estado, y una *función propia* también la de la *suprema iniciativa y regulación de los poderes públicos*. La Monarquía así entendida y organizada sobre la base de la *trasmisión hereditaria*, es una forma de gobierno racional y conveniente, tanto por ser compatible con el principio del *self-government*, cuanto porque puede permanecer como centro fijo y base firme de todo progreso político, enfrenando la ambición y los tumultos que tan funestos son en la vida de los pueblos.

Mas por lo mismo que la Monarquía constitucional ofrece estas ventajas, es acaso la más delicada de las formas de gobierno; así, que lejos de ser indiferentes las cualidades del príncipe, como se creía antes, son de la mayor importancia, según se reconoce hoy por escritores tan distinguidos como Bluntschli, Bagehot y Laveleye, exigiéndose ciertas condiciones de ilustración y tacto político para el ejercicio de un poder de tan difícil manejo como el armónico ó regulador; la Reina Victoria de Inglaterra y el Rey Leopoldo I de Bélgica, pueden citarse como modelos entre los gobiernos que mejor hayan practicado el *self-government* y garantizado la libertad de los ciudadanos.

CAPÍTULO III.

De las formas orgánicas del Estado.

(Continuación).

SUMARIO.—I. Idea general de la República. 1. Su concepto como forma orgánica del Estado. 2. Variedad de la República en la historia.
II. La República unitaria. 1. Si la federación es realmente forma de gobierno. 2. Naturaleza del cargo presidencial en la república. 3. Condiciones que exige la práctica del gobierno republicano.

§ I. **Idea general de la República.**

1) SU CONCEPTO COMO FORMA ORGÁNICA DEL ESTADO.—Es la República «aquella forma de gobierno en la cual no se halla personificada la soberanía, siendo electivo y temporal el cargo de Jefe del Estado». Comparada esta definición con la que hemos dado de la institución monárquica, resultan las diferencias siguientes: 1.ª, que en la República no se halla personificada la soberanía en individuo alguno determinado, como acontece en la Monarquía; y 2.ª, que el cargo de Jefe del Estado es por naturaleza hereditario y permanente en la forma monárquica, mientras que es electivo y temporal en la forma republicana.

No hay, pues, que acudir al principio fundamental de la soberanía para establecer diferencia entre la República y la Monarquía, porque tanto una como otra han de descansar en el dogma «de la soberanía del Estado», sin lo cual caen por su base todas las formas de gobierno racionalmente consideradas. Y desde el momento en que se deja á salvo la cuestión de soberanía en el problema de las formas políticas, no debe darse á la palabra República la misma significación que tenía cuando representaba el principio de «la soberanía del Estado» frente á «la soberanía de un indivi-

duo» en el antiguo régimen de la Monarquía absoluta. La República, como forma orgánica del Estado, no envuelve en rigor de doctrina otro problema que el de la conveniencia de una cierta organización del Poder público, y por lo tanto ni hay razón en los unos para combatirla en nombre de ciertos principios sociales, ni en los otros para defenderla como la única forma que garantiza la libertad y realiza el *self-government*.

2) Variedad de la República en la historia.—Confirma la calificación que hemos dado á la República de forma *orgánica* y no *social*, la gran variedad de gobiernos republicanos que ofrece la historia. La república es en el mundo greco-romano, ya aristocrática, ya democrática, según el espíritu de las ciudades, pero siempre como encarnación de la *Estatolatría*, significando la absorción del individuo en el Estado, que caracteriza y distingue á la política de la antigüedad. La República es aristocrático-mercantil en la Italia de la Edad Media, habiendo quedado nombre de la despótica dominación del famoso Consejo de los Diez de Venecia. Y la República es en nuestro tiempo una forma de gobierno en que tienen cabida distintos elementos sociales, combinados de este ó del otro modo, pero señalándose por su mayor influencia la clase media en la vida activa de la política práctica.

§ II. **La República unitaria.**—Fijado así el concepto de la República como forma orgánica del Estado, vamos á estudiar su modo especial de ser, comenzando por consignar que sólo nos referiremos á la República unitaria.

1) Si la federación es realmente forma de gobierno.—La llamada República *federal* ó *federativa*, deriva su calificativo, no de la naturaleza misma del gobierno republicano, sino de otro concepto, que si bien pertenece á la ciencia política es de índole muy diversa. La *federación* no es esencial en la República, porque no es realmente forma de gobierno, sino *modo de unión* de diferentes Estados que tienden á constituir una unidad política común á todos ellos que antes no existía, como se observa en la his-

toria de Suiza y los Estados-Unidos. Hablar, pues, de República federal como de la mejor forma de gobierno con aplicación á una *Nación* ya existente, supone un doble error que procede: 1.°, de entender al revés la obra de la federación que quiere decir *unión*, deshaciendo la unidad nacional ya formada; y 2.°, de considerar la federación como propia de la República, cuando por lo mismo que no es forma de gobierno es compatible también con la Monarquía, según se observa en la constitución federal del Imperio de Alemania. Si al decir República federal se pretende indicar cierto sistema de *descentralización*, llámese al gobierno que realice este sistema, *gobierno descentralizador* en tal ó cual orden de atribuciones, pero no se confunda tampoco *descentralizar* con *federar*, que son cosas muy diversas.

2) Naturaleza del cargo presidencial en la República.—Concretándonos á la República como forma de gobierno y dejando aparte la cuestión de la federación, que será expuesta en su lugar oportuno, fijemos la naturaleza del cargo presidencial en los gobiernos republicanos.

Siendo la unidad condición esencial del Poder, tienen las Repúblicas una magistratura central que la representa, figurando á la cabeza de las demás magistraturas que ejercen funciones públicas. Los arcontas en Atenas, los cónsules en Roma, los sufetas en Cartago, los duxs en Venecia, y los presidentes en las modernas Repúblicas, han desempeñado ó desempeñan este elevado cargo, probando hasta la evidencia que los gobiernos republicanos no han podido prescindir de esta autoridad central sin caer en la anarquía. Cuando el cargo de dirigir la República se ha confiado á varias personas constituyendo un consejo, ha recibido modernamente el nombre de *Directorio*, conociéndose ya desde antes con los nombres de *duumviratos*, *triumviratos*, *decenviratos*, según se formaban con dos, tres ó diez individuos.

La suprema magistratura de la República, es por naturaleza electiva y temporal; *temporal*, porque en eso principalmente se distingue de la institución monárquica, que es por esencia permanente, y *electiva*, porque siendo temporal

es incompatible con la herencia. La elección, que mantiene la continuidad del cargo renovando las personas que lo ejercen, puede ser *directa* ó *indirecta*, según que se hace por el mismo pueblo en forma de plebiscito, ó por las Cámaras ó compromisarios especiales designados por sufragio. En cuanto á la *duración* del cargo presidencial, no debe ser muy larga ni muy breve; lo primero, puede dar margen al abuso y á la arbitrariedad, y lo segundo, impediría al presidente desenvolver sus principios y sistema de gobierno; en los Estados Unidos los presidentes se nombran por cuatro años, y aunque nada se opone á una reelección indefinida, desde que Washington rehusó la tercera, ninguno ha sido elegido más de dos veces, estableciendo así una costumbre con verdadera fuerza de ley.

La *misión* propia del Presidente de la República, como la de todo jefe de Estado, es la de ejercer el Poder armónico ó regulador. Sin embargo, hoy se le considera como jefe del Poder ejecutivo; y á pesar de que ciertas Constituciones le confieren algunas atribuciones que trascienden de la función ejecutiva, en realidad no se estima generalmente sino como un primer ministro. No hay para qué demostrar, por comprenderse desde luego, la inconsecuencia en que incurren los códigos políticos, al dar facultades al Presidente de la República para resolver competencias entre el Poder ejecutivo y el judicial, para otorgar la gracia de indulto, para oponerse á la sanción de ciertas leyes, y hasta para disolver las Cámaras, después de haberle considerado tan sólo como Presidente del Poder ejecutivo; esta inconsecuencia procede de lo poco que se ha estudiado la armonía de los poderes públicos como función sustantiva y propia del jefe de Estado.

Con esta consideración se enlaza la que surge al examinar cómo se ha entendido la cuestión de *responsabilidad* de los Presidentes de República. Como jefes de Estado debieran ser irresponsables legalmente, respondiendo por ellos los ministros, según se practica en el régimen de la Monarquía constitucional, cuyo sentido prevalece en Francia, no

siendo obligatorio ningún acuerdo del Presidente que no vaya refrendado por un ministro responsable. Pero desde el momento en que se le considera más bien como ministro que como jefe del Estado, una de dos: ó se le exije una responsabilidad impropia de su cargo, ó se exime indebidamente de ella al Poder ejecutivo. Véase lo que acontece en los Estados Unidos: allí, la ejecución de las leyes corresponde al Presidente como magistrado único, que nombra los ministros con asentimiento del Senado, pero sólo él tiene la responsabilidad política, únicamente exigible en los casos de traición, concusión ó crimen; y claro es, que fuera de estos casos, no hay responsabilidad para el Poder ejecutivo, que durante cuatro años puede gobernar sin las garantías que establece el sistema constitucional en otros pueblos, como hacen observar algunos tratadistas ingleses que consideran por esto muy inferior en tal asunto la Constitución norte-americana á la de su país.

3) CONDICIONES QUE EXIGE LA PRÁCTICA DEL GOBIERNO REPUBLICANO.—La República, convenientemente organizada bajo la magistratura de un Presidente temporal y electivo, que la represente y ejerza el Poder armónico, exige determinadas condiciones para ponerse en práctica, en el supuesto de que se cumpla la que es común á todas las formas de gobierno, de conformarse á las necesidades históricas del pueblo á que se aplique.

Fijándonos en las principales de estas condiciones diremos que son tres: 1.ª, conciencia firme de la ley; 2.ª, cierto grado de educación política; y 3.ª, un acendrado patriotismo. Con efecto; si siempre el ciudadano debe prestar acatamiento á la ley positiva en todo gobierno constituído, exígese en mayor grado que lo haga en el régimen republicano, por lo mismo que no hallándose personificada la soberanía en individuo alguno, hay una necesidad más imperiosa de que se cumpla la ley por la ley misma, lo cual supone la conciencia de la fuerza imperativa del Derecho que limita á la voluntad por el dictado de la propia razón, sin necesidad de atender á consideraciones de otra índole. Ade-

más, es condición para la práctica de esta forma de gobierno, cierto grado de educación política, no sólo por la suma de conocimientos que se necesitan para intervenir con acierto en la gestión de los negocios públicos, sino porque únicamente con tal educación sabrán las mayorías respetar á las minorías, no supeditando el derecho á la fuerza del número, mientras que las minorías sabrán también someterse aguardando pacíficamente su turno en el Poder. En fin, un acendrado patriotismo es requisito esencialísimo, y acaso el más importante, para que la República exista y se conserve, porque sólo el sentimiento de la patria profundamente arraigado puede acallar la ambición, y la ambición es el mayor peligro del gobierno republicano, en el cual todo individuo puede escalar hasta la suprema magistratura del Estado, no quedando, por consiguiente, punto alguno de apoyo, sin este sentimiento, para resistir la violenta lucha de los partidos, mucho más si éstos única ó principalmente descansan sobre la base del personalismo.

Para concluir, hemos de consignar que al exigir estas condiciones para la práctica del gobierno republicano, no entendemos que sean exclusivas de la República, puesto que es de desear que concurran también en la Monarquía; lo que sí afirmamos es que mientras en ésta pueden no existir, son de absoluta necesidad en aquélla, como la acredita el recto sentido común al expresar «que tal ó cual país no se halla en estado de *madurez* suficiente para la República», lo cual no suele decirse de otras formas de gobierno.

CAPÍTULO IV.

De las formas sociales del Estado.

SUMARIO.—I. De la aristocracia. 1. La aristocracia como forma de gobierno. 2. La aristocracia como clase social.

II. De la mesocracia; su concepto, cualidades y misión histórica.

III. De la democracia. 1. La democracia antigua y la democracia moderna. 2. Los principios de la democracia; interpretaciones erróneas ó incompletas.

§ I. **De la Aristocracia.**—Tomando por criterio la diversa participación de las clases *sociales* en el ejercicio del Poder, hemos dividido las formas del Estado en *Aristocracia*, *Mesocracia* y *Democracia*, que examinaremos separadamente.

La palabra *aristocracia*, etimológicamente considerada, significa «el gobierno de los mejores»; razón por la cual ha sido empleada en su acepción más lata, para significar el gobierno de todas las superioridades de un país, enumerándose por los autores tantas clases de aristocracias, cuantos son los criterios que han servido para determinar esta superioridad en la vida social; de aquí, las llamadas aristocracias *hereditarias*, *ideocráticas*, *senatoriales*, *hierocráticas*, *militares*, *territoriales* y *moviliarias* ó *plutocráticas*, según se ha tenido en cuenta respectivamente, el vínculo de la sangre ó el prestigio del talento, ó la respetabilidad de una edad avanzada, ó la influencia del sacerdocio, de la milicia y de la riqueza territorial ó mueble; aunque á decir verdad, cuando se habla de aristocracia casi siempre se sobreentiende la que se constituye por el nacimiento, formando una clase más ó menos privilegiada. Pero tómese ó no la palabra aristocracia en este amplio significado, lo que más

importa es no confundir la aristocracia como forma especial de gobierno con la aristocracia como clase social, pues presentan caracteres muy diversos.

1) La Aristocracia como forma de gobierno.—En el primero de dichos aspectos la aristocracia es el gobierno ejercido de hecho y de derecho por una determinada clase social con preferencia á las demás, respecto de las cuales se considera superior por uno ú otro de los conceptos que acabamos de indicar. La organización política de ciertos pueblos del Oriente ó de la primitiva República romana ó de ciertos Estados de Italia y de Alemania en la Edad Media, puede servir de ejemplo de gobiernos aristocráticos, en que la cualidad de raza, casta, clase ó familia es condición indispensable para participar del ejercicio del Poder público. Ahora bien, fundándose los gobiernos propiamente aristocráticos, en un falso concepto de la soberanía, cual es el de considerarla vinculada en una determinada agrupación social, fácil es comprender, desde luego, que si pudieron existir en la antigüedad y en la Edad Media, son de todo punto incompatibles con el espíritu de nuestros tiempos que proclama la igualdad ante la ley y no reconoce otra soberanía que la del Estado.

Considerando, pues, la cuestión de los gobiernos aristocráticos con un criterio puramente histórico, por ser inadmisible el principio en que se fundan, veamos cuáles son sus principales caracteres independientemente de las diversas formas con que se han manifestado.

Caracteriza en primer término al gobierno aristocrático *la distinción de clase* erigida en principio constitutivo del Poder; única ó principalmente los individuos que á ella pertenecen, son los llamados al ejercicio de ciertos derechos y á la ocupación de los más elevados cargos civiles, militares y aun eclesiásticos. El interés de conservar su preponderancia y el desdén hacia las demás clases de la sociedad, llevan á la aristocracia al *mantenimiento* de las antiguas instituciones con las cuales se enlazan los orígenes de sus privilegios, al par que los hechos gloriosos de sus antepa-

sados. De aquí, la tendencia de los gobiernos aristocráticos de favorecer más bien los intereses de familia que los intereses del Estado, viviendo casi constantemente en la impopularidad y teniendo que recurrir al *despotismo* para sostenerse en el poder. Las terribles persecuciones del consejo de los Diez en Venecia, así como la conducta de los espartanos con los illotas y de los patricios romanos con sus deudores plebeyos, prueban hasta la evidencia cuán fácilmente se han dejado arrastrar las aristocracias por la crueldad, supliendo con ella la debilidad del número relativamente escaso de sus individuos, para resistir la animadversión que acompaña siempre á todo gobierno fundado en la desigualdad y en el privilegio.

2) La Aristocracia como clase social.—Mas si por estas y otras razones los gobiernos propiamente aristocráticos apenas encuentran defensores, aun conserva la aristocracia como *clase social* una influencia que no debe pasar desapercibida.

La aristocracia actual vive con las demás clases sociales dentro de la igualdad ante la ley, se mezcla con ellas mediante el matrimonio, sube ó desciende en la opinión pública según el mérito particular de sus individuos, y si aspira al Poder é influye en la vida activa de la política es merced al régimen representativo moderno.

Ahora bien, la aristocracia así considerada puede prestar importantes servicios al Estado en los países donde aun exista de hecho como verdadera clase social, partiendo siempre del supuesto de que no contradiga el principio del *self-government*, lo mismo en la República que en la Monarquía. Ese apego á la tradición que caracteriza á la aristocracia, puede convertirse en natural elemento de conservación que se oponga á las reformas impremeditadas, inoportunas y contrarias á los hábitos del país, lo cual no significa que haya de oponerse sistemáticamente á las que sean beneficiosas y respondan á las condiciones del momento histórico en que se planteen; precisamente á la discreción y habilidad con que la aristocracia inglesa ha sabido herma-

nar su causa con la del progreso, sin dejar de representar su misión tradicional histórica, se debe en primer término la preponderancia de que goza en aquel pueblo. Por otra parte, siendo aún la aristocracia poderosa clase social, ninguna otra se encuentra en aptitud mayor por su influencia y sobre todo por su posición independiente, para extirpar abusos y remediar muchos males de los que agitan á la sociedad moderna; socorrer con mano pródiga la desgracia, fomentar la educación popular, tomar parte activa en la vida industrial y en particular la agrícola, impulsar los estudios científicos y artísticos, amparar y proteger el desarrollo de todos los elementos de civilizacion y de riqueza, he aquí la misión social que cumple también la aristocracia inglesa además de la política que hemos indicado. En fin, la aristocracia se halla en excelentes condiciones para crear un plantel de hombres políticos que, consagrándose desde su primera edad al estudio de la administración pública, contribuyan á corregir los vicios de la política reinante, debidos principalmente á la falta de preparación en una ciencia tan compleja como la que se refiere á la gobernación del Estado; no quiere decir esto que la política, considerada como fin especial en la vida, haya de ser patrimonio de una clase, sino únicamente hacer constar que nadie como los hombres que no necesitan del trabajo para enriquecerse ni de la gloria para medrar, pueden dedicarse á ella con mejores condiciones de ilustración y desinterés, tan necesarias en nuestro tiempo.

En suma, si la aristocracia quiere conservarse en la estimación de las sociedades modernas, ha de ser convenciéndose de que hoy, respetándose lo ilustre del nombre como símbolo de gloriosas tradiciones, sólo se rinde tributo de consideración y aprecio al mérito personal en cualquiera forma que se manifieste, pero más si las circunstancias favorables del nacimiento y de la riqueza se aprovechan en bien de la humanidad y de la patria.

§ II. **De la Mesocracia.**—Es la mesocracia el gobierno de la clase media, formada por todos aquellos ciudadanos que gozan de cierta posición independiente debida al ejercicio de la industria, del comercio y de las llamadas profesiones liberales. Bajo el nombre de *estado llano* ó *tercer estado*, la clase media aparece en la historia al lado de la libertad, siendo la que contribuye principalmente á derribar el antiguo régimen.

Conocida es la frase de Sieyes, cuando para justificar el advenimiento de esta clase á la vida política, exclamaba: «¿Qué es el tercer estado? Nada. ¿Qué debe ser el tercer estado? Todo.» Y en efecto, en esta máxima, de que hizo la clase media el lema de su bandera, se compendian las glorias y las debilidades de la mesocracia, porque si de un lado tiene el mérito de haber echado los cimientos del sistema representativo, por otro ha incurrido en defecto de exclusivismo, queriendo sobreponerse á las demás clases sociales y pagando exagerado tributo á los intereses materiales.

Jules Grenier ha caracterizado perfectamente los vicios y virtudes de la clase media, en las siguientes palabras: «Consisten sus buenas cualidades, en el acertado manejo de los negocios, en su amor al *self-government* y en su afición á fiscalizar los actos del gobierno; en una palabra, en la práctica del sistema constitucional en las monarquías y de la democracia representativa en las repúblicas. Sus defectos consisten en el demasiado apego á sus peculiares intereses, y generalmente en una exagerada timidez de conceptos. Demuestra más habilidad en los pequeños cálculos que en los grandes, y más aptitud para la política *del día* que para la política del porvenir. Tales defectos y cualidades, se han revelado principalmente bajo la monarquía de Luis Felipe, y puede decirse que aquello que más contribuyó á poner término al gobierno de la clase media, fué su negligencia en los intereses que se agitan por bajo de ella. Esta clase ha olvidado que no debe ser una clase particular, sino simplemente el medio común en que todas deben encontrarse.»

Pero sea de esto lo que quiera, es lo cierto que la clase

media, cuando reconoce el principio de la soberanía nacional, desempeña el papel importantísimo de preparar el advenimiento de las clases inferiores á la vida social y política representándolas con sus luces, é influyendo con su ejemplo en la formación de las costumbres públicas y en el refinamiento de su educación.

§ III. De la Democracia.

1) La democracia antigua y la democracia moderna.—En oposición á la aristocracia que significa el gobierno de una determinada clase social, preséntase la *democracia* que supone el gobierno de todos ó cuando menos de la generalidad de los ciudadanos. Mas importa no confundir el diverso sentido que esta palabra tiene, según se considere en las antiguas ó en las modernas sociedades.

Bajo la denominación de *demos* conocíase en Atenas aquella clase de ciudadanos que siendo libres, pero sin linaje conocido, formaban la masa principal de la población, á distinción de la aristocracia representada por los *eupatridas;* y partiendo del supuesto de la división de la sociedad en clases diferentes, la *democracia* significaba la participación de los ciudadanos que constituían el *demos*, en la formación de las leyes y en el nombramiento de magistrados para el ejercicio de las funciones públicas. La significación que había tenido el *demos* en Grecia, túvole después la *plebe* en Roma. Pero la *democracia antigua*, lo mismo la de Grecia que la de Roma, llevaba el sello característico de aquella civilización en que el individuo era absorbido por el Estado y la cualidad de hombre por la de ciudadano; así es, que la participación del *demos* en el gobierno no suponía la existencia de libertades civiles ni aun siquiera la abolición de la esclavitud, elemento integrante de aquellos pueblos. Además, desconociéndose en la antigüedad el régimen representativo, no se admitía otra democracia que la *directa*, entendiendo por tal el gobierno de la multitud por sí misma; y como ésta era ignorante, apasionada y veleidosa, no es de extrañar que los grandes filósofos de entonces condenasen el sistema democrático, como

esencialmente perturbador y fecundo en luchas intestinas.

La *democracia moderna* tiene sus principios en las tribus germánicas que del lado allá del Rhin se gobernaban asimismo por la acción *directa* del pueblo libre; pero allí, la participación en el gobierno se derivaba de la cualidad de hombre, y no de la de ciudadano como en Roma. La democracia germánica se convirtió después de la invasión en aristocracia del territorio, pero siempre conservaron los germanos, con su sentimiento de independencia personal, el germen de la libertad individual de nuestro tiempo. Merced al influjo del cristianismo, la democracia moderna proclama también los principios de libertad *moral* y de igualdad humana, como fundados en la naturaleza del hombre y no como concesión del Estado. Por otra parte, aceptando los progresos de la ciencia política ha abandonado la forma *directa* por la *representativa*, lo cual se traduce en una doble ventaja; primera, la de poder aplicarse, no sólo á Estados pequeños, como creyeron Rousseau y Montesquieu fijándose en los ejemplos antiguos, sino también á las grandes nacionalidades modernas; y segunda, la de hacer compatible el *gobierno de los mejores* con el de *la generalidad* de los ciudadanos, mediante un buen sistema de elección.

2) Los principios de la democracia; interpretaciones erróneas ó incompletas.—Considerando la *democracia* en su aspecto meramente científico, y prescindiendo de la significación especial que den á esta palabra los partidos en cada pueblo, podemos establecer como inherentes á su naturaleza los siguientes principios: 1.º, el de la soberanía del Estado; 2.º, el del gobierno de las mayorías, y 3.º, el de la igualdad de los derechos civiles y políticos. Estos principios así formulados, son irrefutables dentro de la ciencia política moderna; pero hay que rechazar, por erróneas ó incompletas, ciertas interpretaciones que en nombre de la democracia suelen hacerse teórica y prácticamente.

Nada habría que objetar si la democracia proclamase siempre la verdadera doctrina del *self-government* para todas las clases, dentro del Estado organizado sobre la base

de la armonía entre el individuo y la sociedad. Mas no debe olvidarse que la democracia moderna, se resiente á veces de ciertos defectos de origen y de educación, que la llevan á sostener conceptos equivocados respecto á *la soberanía del Estado*. Nacida con ocasión del advenimiento de la clase más numerosa á la vida activa de la política, se cuida más bien como en los tiempos de Grecia y de Roma, de afirmar la soberanía exclusiva del *demos* ó pueblo (soberanía popular), que de proclamar la soberanía del Estado como expresión del espíritu de toda la sociedad sin distinción de clases; y educada bajo la influencia de la doctrina rousseauniana y del individualismo más exagerado, considera el Estado como mera suma de individualidades, y la soberanía como creación arbitraria de la voluntad general.

Consecuencia de tal educación y tendencia, es un falso concepto, muy frecuente por cierto, acerca del gobierno de las mayorías, que constituye el peligro más grande de la democracia. Dada la diversidad de opiniones en la sociedad humana, y en la imposibilidad de determinar *á priori* por parte de quien está la razón, se ha tenido que aceptar en política como criterio el de la mayoría, presumiendo que las probabilidades de acierto se aumentan á medida que se extiende el círculo de las personas llamadas á entender en un asunto, cuyo criterio, ya que no sea infalible, expresa cuando menos el común pensar y sentir y el más adecuado en aquel monumento histórico. Tampoco habrá nada que oponer á la democracia, mientras se limite á aceptar este criterio con sus naturales defectos, que se procuran atenuar hoy con los sistemas de representación de las minorías; pero sí merece censura la democracia cuando saca partido del número para imponer una clase á las demás, erigiendo la *voluntad* en principio de Derecho, y supeditando la razón á la fuerza. Decir que todo lo puede el número, equivale á sancionar todas las injusticias, y entonces no habría institución, por sagrada que fuese, que no quedase á merced de la arbitrariedad. El gobierno de las mayorías supone como condición indispensable la capacidad de los elementos que las constituyen, y cuando esta capacidad no existe, cuando se subordina completamente la cualidad á la cantidad del voto, la mayoría se hace despótica, sus caprichos se convierten en leyes, y la nave del Estado flota á merced de todos los vientos, sin rumbo fijo ni piloto que la dirija; verdad es, que cuando la arbitrariedad ha llegado á su colmo, las muchedumbres suelen entregarse en brazos de un tirano que las maneja á su antojo bien aparentando seguir sus inspiraciones, bien dominándolas con la fuerza de la dictadura.

Por último, la igualdad de los derechos civiles y políticos, es otro de los principios fundamentales de la democracia, íntimamente relacionados con los dos anteriores. Pero no siempre aprecia bien la democracia esta igualdad, cuya realización es acaso en la práctica el principal de sus ideales; suele estimar por igualdad social, la nivelación absoluta que no distingue el mérito personal y ciertas cualidades especiales que la misma naturaleza establece; y suele entender por igualdad política, la exagerada extensión del ejercicio de ciertas funciones, sin tener para nada en cuenta las condiciones de ilustración y de capacidad, de todo punto necesarias para el buen desempeño de los cargos públicos.

PARTE CUARTA.

DE LA VIDA DEL ESTADO.

CAPÍTULO I.

La vida del Estado en general.

SUMARIO.—I. Idea de la vida del Estado. 1. Concepto de la vida política. 2. Períodos biológicos del Estado.
II. Nacimiento histórico de los Estados.
III. Formas de unión y crecimiento. 1. Enumeración de estas formas. 2. Uniones reales y personales. 3. Consideración especial de las federaciones.
IV. Decadencia y muerte de los Estados.
V. Leyes de la vida del Estado en la historia.

§ I. Idea de la vida del Estado.

1) CONCEPTO DE LA VIDA POLÍTICA.—No es la vida propiedad exclusiva del hombre individual; viven también las familias, viven las tribus, viven las razas, viven los pueblos, vive, en fin, la humanidad en las múltiples manifestaciones de su existencia colectiva. Concretándonos á nuestro particular objeto, nos limitaremos á consignar que el concepto de la vida es asimismo aplicable al Estado, por lo cual existe una *Biología política* que comienza hoy á estudiarse, siquiera sea con el sentido estrecho del *positivismo.*

Sin entrar á enumerar, ni menos á discutir, las diversas opiniones que se han emitido acerca de la naturaleza de la *vida* en general, basta á nuestro propósito indicar que consideramos la *vida* como «el desenvolvimiento de la esencia de un sér ó entidad en el tiempo». Al decir «esencia de un sér ó entidad», afirmamos que hay en la vida algo que no cambia nunca, por que lo esencial de las cosas es en ellas permanente; bien lo prueba la sencilla observación de que el hombre se reconoce siempre el mismo en la virilidad que lo fué en la infancia y en la adolescencia, presumiendo con-

tinuará reconociéndose igualmente como tal en la vejez. Al decir «desenvolvimiento en el tiempo» indicamos que hay también en la vida cambios y transformaciones, mediante las cuales distinguimos un período de otro período en la existencia; bien lo confirma la no menos fácil observación de que el hombre, no obstante reconocerse el mismo desde su nacimiento hasta su muerte, advierte que cada día que trascurre se señala por una modificación en su espíritu y en su cuerpo.

La vida se presenta, pues, como la unión de la permanencia y del cambio; el hombre, el animal, la planta, viven porque cambian y mudan sin dejar de ser los mismos en la esencia; si la estatua se *transformase* con el trascurso del tiempo, y el cadáver *permaneciese* convirtiendo la sangre venosa en arterial, diríamos también que el cadáver y la estatua estaban dotados de vida.

Hagamos aplicación al Estado. Hay en los organismos políticos continuos cambios y transformaciones, de tal suerte, que nunca confundimos el ayer con el hoy de la política, antes bien, distinguimos instituciones distintas, caracteres variados, fenómenos perfectamente diversos; pero, sin embargo, la idea del Estado es permanente, subsiste en el fondo de la diversidad, de la transformación y del cambio, es la ley y la norma de todas las mudanzas que las influencias de espacio y de tiempo producen en la existencia colectiva de los pueblos. Por eso hay una vida política, que tomada en su más amplio sentido, será «el desenvolvimiento de la esencia del Estado en el tiempo».

2) PERÍODOS BIOLÓGICOS DEL ESTADO.—La humanidad, la sociedad, el Estado, ¿atraviesan las mismas fases que el hombre en el trascurso de su vida individual? ¿Existirán también períodos de nacimiento, de desarrollo y de decadencia en los organismos políticos?

Tal es el primer problema que la biología política plantea, sosteniéndose opiniones radicalmente diversas. Para nosotros la cuestión es óbvia con sólo distinguir el Estado absolutamente considerado, de los Estados particulares que

la historia nos muestra; aquél como esencial y permanente, no es susceptible de vida; pero éstos, en su cualidad de históricos, están sujetos á la evolución de los tiempos, imponiendo *á posteriori* la idea de su vida á nuestra inteligencia. Egipto, Atenas, Roma, son otros tantos ejemplos de Estados que han nacido, progresado y muerto.

§ II. **Nacimiento histórico de los Estados.** —Después de una gestación más ó menos lenta y laboriosa, señalan los Estados su aparición en la historia con hechos análogos al *nacimiento*. Pero así como un denso velo cubre el verdadero origen de la generación fisiológica, de igual modo se ocultan al hombre los primeros momentos de la formación de los pueblos.

De aquí, la diversidad de teorías que se han emitido para explicar los orígenes históricos de los Estados. Quienes creen que son éstos obra inmediata de Dios, quienes los consideran como producto de la fuerza, quienes entienden que se engendran por un pacto puramente arbitrario, quienes, en fin, dan rienda suelta á su imaginación, presentando como verdades científicas afirmaciones que sólo son hipotéticas.

La verdadera causa de la formación de los Estados, es el instinto moral de la sociabilidad y la necesidad ineludible de una organización adecuada para la declaración y mantenimiento del Derecho; Dios no crea directamente los Estados, sino que confía su formación á los hombres, bajo las leyes providenciales de la historia; la fuerza por sí sola nada significa en los actos humanos, si no va dirigida por la inteligencia y consentida por la voluntad; y la suposición de un estado natural, del cual se salió por un pacto para entrar en sociedad, es un absurdo que contradice la organización misma del hombre como sér esencialmente sociable.

Lo que importa más que otra cosa considerar, tratándose del nacimiento de los Estados, son los *modos ó formas* de su aparición en la vida real.

Desde luego existe una *formación espontánea*, que consiste en la agrupación sucesiva de familias, de tribus, de

ciudades, de comarcas, que insensiblemente van constituyendo organismos cada vez mayores, por irse estrechando más y más sus relaciones sociales, en la forma que hemos dicho en uno de los primeros capítulos de este libro.

Aparte de ese modo general de formación, existen otras *formaciones* que pudiéramos llamar *reflexivas*. Tales son: el *convenio*, como por ejemplo, la república islandesa, fundada en 930 por la unión de los jefes de los cantones (godes); la *colonización*, v. gr., la moderna California, constituída en 1849 por el voto de los emigrantes que habían acudido de todas las naciones para la explotación de sus ricos filones mineros; y la *emancipación*, bien por actos *propios* como la de los Estados Unidos de América, bien por actos *ajenos* como la de parte del Canadá por concesión de Inglaterra.

§ III. **Formas de unión y crecimiento.**

1) Enumeración de estas formas.—Crecen y aumentan los Estados por la asimilación natural de elementos afines que se van uniendo, merced á circunstancias históricas, hasta llegar á constituir el Estado nacional con propio carácter de tal. No es necesario insistir mucho para comprender, que la homogeneidad de los elementos que se reunen es condición precisa para que la unión sea eficaz, fecunda y duradera; pueblos que existan fraccionados en diferentes Estados, pero que mantengan vivo el sentimiento de nacionalidad, romperán más ó menos tarde los límites que los separan políticamente, para formar de este ó del otro modo el Estado nacional, como por ejemplo ha sucedido en Italia y Alemania; en tanto que pueblos unidos ya bajo un mismo Estado, si pertenecen á nacionalidades diversas, no cesarán de suspirar por la ruptura de la unión, manteniendo en perpetua convulsión al país con sus movimientos separatistas, como es fácil comprobar con las leyes constitucionales del Austria y las continuas discordias del imperio otomano desde su fundación hasta nuestros días.

Ahora bien, partiendo del supuesto de que existan condiciones propias para la unión, he aquí las formas que se

conocen para verificarla. Ante todo, hay que distinguir las uniones *accidentales* de las *permanentes*. Las *accidentales*, como su mismo nombre indica, tienen un carácter especial y transitorio, proponiéndose un objeto determinado; v. gr., un tratado de extradición, de seguridad y garantía comunes, de industria ó de comercio, una alianza militar defensiva ú ofensiva, una liga aduanera, etc., etc.; tales uniones, que por de pronto aparecen como del dominio exclusivo del Derecho internacional, pueden ser el primer paso y la más fácil preparación de otras uniones más importantes, creando con el trascurso del tiempo comunidad de relaciones morales y de intereses económicos. Las uniones *permanentes* significan ya un vínculo más estrecho, la idea reflexiva de la constitución de una unidad común á los Estados que se reunen; las uniones *permanentes* se dividen en *personales* y *reales*, subdividiéndose éstas á su vez, en *federaciones* y *confederaciones*.

2) UNIONES REALES Y PERSONALES.—Las uniones *personales*, tienen lugar cuando una misma persona es el jefe de los Estados; las uniones *reales*, son las que se hacen por razón de los Estados mismos en cuanto conviene á sus necesidades y aspiraciones. Fácil es concebir que la unión *meramente personal* sólo puede existir en las *monarquías*, y que hoy por sí sola no tiene razón de ser, porque ha concluído el tiempo de los *reinos patrimoniales*, y no se considera el Estado como la hijuela de un príncipe ó la dote de una princesa, que al contraer matrimonio ó al tener descendencia, juntan ó separan por su propia voluntad á los pueblos. Sin embargo, como la forma monárquico-representativa es forma racional de gobierno, y puede darse el caso de que dos Estados monárquicos se unan no por el interés de sus reyes sino por el de los mismos pueblos, conviene advertir que entonces la unión será *real* en el fondo y sólo personal en su manifestación.

Ahora bien, ¿cómo distinguir las uniones meramente *personales* de las *reales*, en los Estados reunidos dentro de una Monarquía y bajo el cetro de un mismo príncipe? El criterio es muy sencillo; basta acudir á la *ley* que fije el orden de suceder en el trono. Si es igual en ambos países, la unión será *real*, porque conservándose la misma sucesión, se perpetuará la unión de los Estados, como sucede en el imperio austro-húngaro desde 1722 y en el reino sueco-noruego desde 1814. Si la ley es diferente, la unión será *personal*, porque llegará un caso en que sean distintas las personas llamadas á cada uno de los tronos, rompiéndose entonces la unión, como aconteció con el imperio hispano-alemán después de Carlos V, con Inglaterra y el Hannover á la muerte de Jorge IV, y con Dinamarca y Schleving-Holstein á la de Federico VII.

3) CONSIDERACIÓN ESPECIAL DE LAS FEDERACIONES.— Las uniones *reales* de los pueblos, dan lugar á *Confederaciones y Estados federativos*. La *confederación* es la unión puramente *externa* de varios Estados, que se muestran como una sola entidad en las relaciones internacionales, pero que en lo interior carecen de una organización común; sirvan de ejemplo las antiguas confederaciones de la Grecia. El *Estado federativo* ó la *federación* propiamente dicha, supone, según Bluntschli «un *Estado* central é independiente, dotado de órganos propios que no pertenecen más que al conjunto»; tal sucede: con los Estados Unidos de América desde 1787, los cuales tienen un *Senado* común; con Suiza desde 1848, cuyos asuntos generales se resuelven en un *Consejo federal;* y con *Alemania* desde 1871, en que también existe un consejo federal formado por los representantes de los gobiernos federados y un canciller general del Imperio.

La *forma jurídica* de la confederación es el *pacto de unión*, así como la de la federación es la *ley constitucional común*. La *confederación* precede á la *federación* en el orden de los hechos, así como una y otra anteceden á la *nacionalidad*, y no se explican después de constituída ésta. La razón es obvia; la palabra *federación* se deriva de las latinas *fœdus, fœderi*, que significan lazo, vínculo, unión: y por consiguiente, si federar es unir, no se comprende que se federe

desuniendo; si la federación es un gran paso para la formación de los Estados nacionales, como se ha visto en estos ejemplos, la federación es un retroceso cuando se intenta volver atrás en la historia para deshacer las nacionalidades ya formadas.

§ IV. Decadencia y muerte de los Estados. —Mueren los Estados como los individuos, cuando han cumplido su misión providencial en la tierra. Mas debe tenerse presente, que no hablamos de la muerte de los Estados como un hecho fatal que haya de ocurrir necesariamente después de toda una evolución de crecimiento y apogeo; los Estados como los individuos, suelen perecer antes de alcanzar la virilidad; ¡cuántos pueblos habrá en la historia que no hayan podido abrirse paso en el camino del progreso, sin pasar de las primeras edades de su vida! Por otra parte, debe también observarse, que así como la muerte del organismo corpóreo no es destrucción completa ni aniquilamiento absoluto, sino descomposición y desorganización de la materia, de igual modo los Estados mueren descomponiéndose y desorganizándose, pero dejando elementos que pueden contribuir á la formación de otros posteriores; India, Egipto, Grecia, Roma, existen hoy como Estados, y sin embargo, nadie los confunde con los de la antigüedad que llevaron el mismo nombre.

Las causas de decadencia y muerte de los Estados son todas las opuestas á las que forman su constitución histórica, y que hemos estudiado con la denominación de elemento *natural*, *psicológico* y *etnográfico*. La grande extensión del territorio y la falta de unidad geográfica, la oposición de razas, la corrupción de costumbres, el desdén al trabajo, el egoísmo y la indiferencia, el sensualismo y la prodigalidad, y sobre todo la pérdida del sentimiento nacional, que tanto se oscurece cuando se subordina la política á los intereses personales, son otras tantas causas que van minando poco á poco la existencia de los Estados hasta llegar á producir su ruina. La *disolución*, la *desmembración* y la *dominación* por conquista, son las formas de su muerte,

sin contar como tales la *emigración* y la *unión*, que sólo significan cambio de lugar ó formación de Estados nuevos, pero sin acusar pérdida de vitalidad.

§ V. Leyes de la vida del Estado en la historia.—En primer lugar, entendemos que *la vida del Estado es permanente y continua*, como quiera que es continuo y permanente el Derecho que está llamado á determinar y sancionar: se engañan los que creen que el perfeccionamiento de la sociedad y los progresos de la moral, concluirán por suprimir el Estado como instrumento gastado de fines inútiles, porque cuando menos, mientras el hombre sea hombre, siempre existirá la posibilidad de la trasgresión, y es forzosa la garantía del Poder público para el cumplimiento de la justicia.

En segundo lugar, afirmamos que el Estado *se transforma y progresa en su vida*, porque si el Estado no se transformase no viviría, y es condición de la transformación misma el progreso; tan cierto es esto, como que nadie niega que los Estados modernos realizan mejor el ideal humano que los antiguos. Pero entiéndase que esta evolución progresiva, no es obra del azar (escuela escéptica), ni de los hechos mismos (escuela histórica), ni de la selección natural (escuela positivista), sino resultado de la actividad libre del hombre, bajo la suprema dirección de Dios, que rige al mundo mediante leyes providenciales.

Por último, sostenemos que es ley en la vida del Estado *su relación armónica con todo el orden social*. El Estado crece, en efecto, en armonía con toda la cultura y la civilización, manteniendo un continuo y recíproco influjo; el progreso de las ciencias, de las artes, de las costumbres, de la industria y del comercio, trae el progreso de las instituciones políticas; así como el progreso de éstas es condición de desarrollo de aquéllas, ejerciendo el Estado una función tutelar para su perfeccionamiento.

CAPÍTULO II.

La vida política normal.

SUMARIO.—I. La Constitución como regla jurídica (norma) del Estado.
II. Condiciones de la Constitución escrita. 1. Respecto al autor. 2. Respecto al contenido. 3. Respecto á sus elementos. 4. Respecto á su forma.
III. Factores de la vida política normal. 1. El espíritu público y la opinión pública. 2. Los partidos políticos; su concepto.
IV. Reforma normal de las Constituciones.

§ I. **La Constitución como regla jurídica del Estado.**—Después de haber tratado de la vida del Estado en general, vamos á examinarla tal como se manifiesta *normalmente*, desenvolviéndose de *conformidad* con una determinada regla jurídica (norma), á que damos el nombre de *constitución*. Fijado el concepto de esta palabra al definir el Derecho político, sólo hemos de añadir ahora, que tomada en su acepción legal, es *la regla jurídica que establece la organización fundamental del Estado, considerado en sí mismo y en sus relaciones con el individuo y con la sociedad.*

La constitución en cuanto es regla que obliga á obrar de cierta manera, tanto á los ciudadanos como á los órganos del Estado, afecta las mismas formas que las fuentes del Derecho, mostrándose como *costumbre*, como *ley* y como *código*. La forma *consuetudinaria* es la primera que reviste la constitución en todos los pueblos, siendo la expresión natural y espontánea de las creencias, hábitos, tradiciones, ideales y sentimientos de la colectividad en cuanto se refieren á la vida del Estado. «En un grado de cultura más elevado, dice Ahrens, cuando los pueblos adquieren la conciencia de sus derechos, tienden á fijarlos en una *constitución*

escrita, y del mismo modo que el lenguaje da claridad al pensamiento, así también una constitución escrita debe hacerse una fórmula precisa de la conciencia nacional». Pero la constitución escrita es susceptible de manifestarse bajo dos formas diversas, como *colección de leyes* y como *código*. Inglaterra que ha verificado gradual y paulatinamente el tránsito del antiguo al nuevo régimen, tiene escrita su constitución política en *pluralidad de leyes* que corresponden á diferentes épocas: tales son, la *Carta Magna* de 1215, el estatuto de *Tallagio non concedendo* de 1306, la *Petición de derechos* de 1628, el acta del *Habeas corpus* de 1679, el *Bill de derechos* de 1689, etc. La generalidad de los pueblos, por haber planteado de una vez el sistema representativo, se rigen por constituciones *codificadas*, que establecen unitaria y sintéticamente la organización fundamental del Estado.

Comparando estas tres fuentes de la legislación política, inútil nos parece demostrar que siendo el *código* la forma más perfecta de la regla de Derecho, por su carácter de unidad sistemática y por suponer el mayor grado de reflexión y de madurez en la obra legislativa, claro es que por iguales motivos deben preferirse las constituciones *codificadas*. Pero todas las formas jurídico-políticas tienen su importancia relativa sin que sea lícito desconocer la de ninguna. La existencia de un *código* político, no se opone á la de *leyes especiales* ni á la forma *consuetudinaria*, antes bien, debe armonizarse con estas otras fuentes del Derecho. Es un error afirmar que el derecho consuetudinario sea exclusivo de los pueblos primitivos, porque en toda época se ha de presentar la costumbre dando fuerza y vigor á la ley; precisamente la misión del legislador consiste en no separarse de esta manifestación espontánea del espíritu público, debiendo inspirarse en ella para formular los preceptos legales. Las leyes *especiales* sirven para completar el código, desenvolviendo orgánicamente sus principios fundamentales.

§ II. **Condiciones de la constitución escrita.**—Son las constituciones escritas la norma más segura de

la vida de los pueblos; pues como dice el Sr. Colmeiro, «satisfacen la necesidad de sustituir á los vagos preceptos de la costumbre, leyes claras y precisas respecto á la organización de los poderes y á los derechos y deberes de los ciudadanos». Veamos cuáles son las condiciones que han de reunir, aunque fijándonos principalmente en las codificadas, como más perfectas.

1) Respecto al autor.—La constitución escrita, lo mismo que toda regla de Derecho, debe ser producto de la *conciencia nacional*, manifestada por medio de sus representantes en las Cámaras, que son los órganos del Poder legislativo.

Surge de aquí la diferencia entre las llamadas *cartas otorgadas* y las *constituciones* propiamente dichas. Es la *carta* una concesión que el monarca hace á sus súbditos, considerándose investido de un derecho propio superior al voto de la Nación. Así, por ejemplo, al otorgar Luis XVIII la carta de 1814, decía que lo verificaba *accediendo* á lo solicitado por sus súbditos, á los cuales *concedía* las libertades constitucionales, por ser una necesidad real de los tiempos y por haberlo así *prometido*, sin que esto mermase la autoridad que únicamente residía en su persona como rey. Dicho se está, que el sistema de las cartas otorgadas pugna abiertamente con el principio del *self-government*, y que por tanto es inadmisible en nuestros tiempos, en que más ó menos expresamente se ha reconocido la soberanía del Estado.

Pero al decir nosotros que la constitución debe ser producto de la conciencia nacional, no se entienda que lo sea de la arbitrariedad ó del capricho, ni que los parlamentos puedan establecerla á su antojo; la voluntad es fuerza ciega si no va dirigida por la razón y la prudencia, lo mismo en la vida individual que en la social, y por esto, cuando las asambleas constituyentes que representan la voluntad colectiva traten de hacer un nuevo código político, habrán de procurar atemperarse siempre á las verdaderas necesidades del país, no dejándose arrastrar por falsas quimeras ó por

ideales que no permita realizar todavía el estado de los tiempos y de las costumbres.

2) Respecto al contenido.—Las condiciones que debe reunir una Constitución escrita, respecto á su contenido, son las siguientes:

1.ª Limitarse á la esfera del Derecho, porque la constitución es regla jurídica y como tal no puede penetrar en el terreno de la religión ó de la moralidad sin salirse de su objeto. Faltaba á este requisito nuestra Constitución de 1812, cuando establecía que los españoles están obligados «á ser justos y benéficos»; y también la Constitución francesa de 1848 cuando proclamaba, en su preámbulo, el principio de que «los ciudadanos deben asegurarse por el trabajo sus medios de subsistencia, y por la previsión los recursos que necesiten para el porvenir».

2.ª Circunscribirse á la esfera del Derecho público, porque no es la constitución *política* la única regla jurídica, sino solamente la que se refiere á la organización del Estado, considerado en sí mismo y en sus relaciones con la sociedad.

3.ª Contener únicamente preceptos fundamentales, porque sólo se propone la constitución fijar los principios de la organización *fundamental* del Estado, según su mismo nombre indica; el desarrollo de estos principios debe ser asunto de leyes *secundarias*, llamadas comunmente *orgánicas*, las cuales cumplen la misión de desenvolver el espíritu de la constitucion, según las necesidades de los tiempos y las aspiraciones de los partidos, siendo obra de las asambleas *legislativas*, en cuyo movimiento se reflejan los diversos modos de aplicar un mismo código fundamental.

3) Respecto á sus elementos.—Constan las constituciones de dos elementos diversos, que dan lugar á la división que de las mismas usualmente se hace, en dos partes, á saber: parte *dogmática* ó *material*, y parte *orgánica* ó *formal*.

Denomínase parte *dogmática* ó *material*, aquella en que se declaran los derechos y deberes del ciudadano. Suele

ocurrir que esta declaración no se haga expresamente en el texto de la ley constitucional, sino en el prólogo, preámbulo ó suplemento (v. gr. el *bill* de *derechos* de Inglaterra, el *acta* del Congreso de Filadelfia, y la *adición* propuesta por D. Joaquín María López al Estatuto Real); pero las constituciones que hoy se escriben, consignan estas declaraciones en forma de artículos, dentro de su texto, y así debe ser para mayor garantía y eficacia de los derechos que se sancionan.

El carácter exageradamente individualista de nuestra época, ha hecho que sólo se consignen como parte dogmática de los códigos políticos, las relaciones entre el individuo y el Estado, quedando casi enteramente desatendidas las relaciones de éste con *la sociedad* y con los *fines sociales*. Pero estas relaciones lo mismo que aquellas, deben ser asunto de la parte dogmática de la constitución, en cuanto determinan derechos y obligaciones que afectan íntimamente á la naturaleza del Estado.

Llámase parte *orgánica* ó *formal*, aquella que establece la organización del Estado, y debe comprender los principios fundamentales del sistema representativo y la organización particular de cada uno de los Poderes públicos, así como la determinación de sus respectivos límites y el modo de resolver los conflictos que entre ellos ocurran. El desconocimiento de la doctrina del Poder armónico ó moderador, hace que se confundan las disposiciones que al mismo se refieren con las concernientes al Poder ejecutivo, confusión en que incurren tanto las constituciones monárquicas como las republicanas; pero siendo estos poderes distintos, han de estar regulados en capítulos diversos, como aparecen en las constituciones de Portugal y del Brasil, que debemos citar como modelos en esta materia.

4) Respecto á su forma.—Si la claridad de concepto, la sencillez de estilo, la precisión del mandato y el rigor del método, son cualidades que debe reunir toda ley, con mayor motivo han de exigirse en la forma de una constitución, que como código fundamental ha de servir de base á pluralidad de leyes secundarias. La constitución es regla jurídica, y como tal, de carácter esencialmente práctico; por cuyo motivo deben desecharse todas aquellas máximas ó sentencias puramente doctrinales, que no signifiquen algo real y positivo en la vida del Estado. La difusión y el casuismo, son defectos que han de evitarse también al hacer una constitución, puesto que ésta sólo se refiere á lo fundamental de la organización política. Las constituciones que se redactan con muchos artículos, no suelen ser las más duraderas, porque usurpando su misión á las leyes orgánicas, se hallan expuestas á los mismos cambios que éstas; de este defecto que combatimos, adoleció la Constitución francesa del año III con sus 377 artículos, como también la nuestra de 1812 que tenía 384.

§ III. Factores de la vida política normal.—La vida del Estado se manifiesta normalmente, cuando la colectividad, los partidos y todos los órganos del Poder público, obran de conformidad con la constitución política, sea cualquiera la forma que revista como fuente de Derecho (costumbre, ley ó código). Estudiadas en su lugar respectivo las atribuciones de los diferentes órganos del Estado, nada hemos de decir ahora respecto de ellos, limitándonos á consignar que deben circunscribirse en todos sus actos y cualquiera que sea su categoría, á lo que establecen la constitución política y sus leyes complementarias. Pero sí hemos de fijar nuestra atención en la *colectividad* y en los *partidos*, considerándolos como factores de la vida política.

1) El espíritu público y la opinión pública.—La más somera observación basta para reconocer que, sobre la variedad de ideas, de sentimientos y aspiraciones de los individuos que componen el Estado, se agita como una atmósfera de común pensar, sentir y querer que es patrimonio de la colectividad, y que se forma por la compenetración y generación sintética de estas mismas ideas, sentimientos y aspiraciones individuales en cuanto se refieren á la vida pública. Hay en efecto una *inteligencia colectiva*, que se produce como una resultante de los conceptos que los indivi-

duos tienen acerca de los problemas de cada tiempo y del mérito de las personas que ejercen el poder; hay también un *sentimiento colectivo*, que se revela en el amor á la patria y en la pasión favorable ó adversa hacia determinados ideales; hay, en fin, una *voluntad colectiva* que quiere ó rechaza la realización de ciertos fines comunes. Y esta inteligencia colectiva, este sentimiento colectivo y esta voluntad colectiva, forman una unidad á que llamamos el *espíritu público*.

La *opinión pública* es la manifestación exterior del espíritu público, en su triple aspecto de inteligencia, sentimiento y voluntad, aunque bajo el predominio de la primera de estas facultades por la misión directiva que desempeña en la vida psicológica. Y á la manera como las manifestaciones del espíritu individual varían permaneciendo éste fundamentalmente el mismo, así también puede cambiar la opinión pública, manteniendo el espíritu público su unidad á través de una serie más ó menos larga de generaciones.

La opinión pública que nada vale en el régimen absoluto, cuando un determinado individuo dice «el Estado soy *yo*», es el factor supremo de la vida política, cuando los pueblos dicen «el Estado somos nosotros» y se practica el sistema representativo.

«La opinión pública, dice Bluntschli, no es la opinión del *poder*, al cual suele resistir; ni la de los *sabios*, que con frecuencia van por caminos aislados, desconocidos para las masas ó inaccesibles á sus pasos. Es principalmente la opinión de las *clases medias*, juzgando con independencia... No engendra la vida *creadora*, pero la recibe, se apodera de ella, y la esparce por doquier; más bien *critica* y *comprueba* que gobierna... Nace en la *sociedad*, del comercio de los hombres, y con motivo de observaciones dispersas y de conversaciones habidas en los más variados círculos... Sus formas son múltiples, y en todas partes se produce y se revela, en la familia, en los salones, en el teatro, en los cafés, en las reuniones públicas, y sobre todo en las cámaras y en la prensa, que son como sus oficiales intérpretes».

El valor lógico de la opinión colectiva proviene de que

los conceptos de justicia y de utilidad son comunes á todos los hombres, y cuando se prescinde de lo que es individual y subjetivo, queda lo que es esencial en el sér humano. Por esto ha dicho Niebuhr, que cuando la opinión pública se hace unánime, es como la expresión del sentido común y de la verdad, es como la voz de Dios que á todos nos ha dado fundamentalmente la misma conciencia. Y en tal sentido, es como puede interpretarse el antiguo aforismo *vox populi, vox Dei*.

Desgraciadamente, no siempre la opinión pública es unánime, y dejándose arrastrar por impresiones momentáneas, puede hallarse en contradicción con el verdadero espíritu público. «Pero de todos modos, como dice Bluntschli, continúa siendo una potencia inteligente y libre, por lo cual el hombre de Estado debe contar siempre con ella, siquiera la desapruebe, esforzándose en ilustrarla, corregirla y convertirla de adversaria en aliada; cuanto más se generalice la educación y se haga en mayor grado nacional y libre la vida política, tanto más razonable y segura se mostrará la opinión colectiva».

2) LOS PARTIDOS POLÍTICOS: SU CONCEPTO.—Son los partidos, como la misma palabra indica *(pars)*, fracciones de un todo; y este todo es la colectividad, que se manifiesta políticamente en forma de opinión pública. No hay que confundirlos con las *escuelas*, que discuten y formulan los principios políticos en el terreno puramente especulativo de la ciencia, ni con las *facciones* que se disputan la posesión del poder para ejercerlo en beneficio propio. «*La escuela* crea los filósofos, dice muy bien el Sr. Moya; el *partido*, los hombres de Estado y de gobierno; la *facción*, esos mercaderes políticos, que tienen por cuna la casualidad y por sepulcro el olvido, cuando no el desprecio de la historia».

El *partido* debe proponerse como ideales los principios científicos que establece la *escuela*, si bien aplicándolos en el grado y medida que permitan las circunstancias de lugar y de tiempo, así como debe huir siempre de degenerar en *facción* que, como afirma Bluntschli, «sólo significa el egoís-

mo triunfante, la subordinación de los intereses del Estado á los de las personas que la forman».

El carácter de facciones que revisten muchos partidos, por arrastrar una existencia puramente artificial y no tener otra base que el *personalismo*, ha hecho que se ponga en duda su valor racional como factores de la vida política, considerándolos más bien como causas de perturbación en la misma. Pero cuando los partidos son verdaderos partidos, por derivar su fuerza de la opinión y aspirar á conseguir un ideal determinado, tienen su razón de ser en la vida normal de los pueblos. En efecto, cada individuo puede observar en la intimidad de su conciencia, que cuando ha de emitir su opinión sobre una materia cualquiera, surgen al punto en su ánimo diversas ideas y opuestos sentimientos, que pugnan por resolver en diferente sentido la cuestión de que se trata. Pues esto mismo sucede en la colectividad, con la diferencia de que lo que en el individuo se manifiesta como mera idea ó sentimiento, aparece en la colectividad defendido y sostenido por una agrupación de hombres. Y á la manera como toda persona sensata y prudente debe apreciar y medir cada uno de los pensamientos que cruzan por su inteligencia antes de emitir su juicio ó verificar un hecho, así también la vida del Estado ha de producirse, teniendo en cuenta la variedad de ideas y tendencias en que se divide interiormente la opinión pública. Revelar estas diversas aspiraciones y hacer que prevalezcan en el Estado oficial, por los medios con que la opinión pública influye normalmente en las esferas del poder, tal es la misión de los partidos políticos.

El reconocimiento de los partidos como factores de la vida pública, ha dado lugar á que se estudien de un modo especial en la ciencia política contemporánea, siendo objeto de trabajos tan notables como los de Rohmer, Sthal, Bluntschli, Brater, Blok, Laveleye, Azcárate, Moya, Reus y otros. Sin poder penetrar nosotros en este estudio acerca de la naturaleza, clasificación, formas, dirección y procedimientos de los partidos, porque nos apartaría de los límites de nuestro objeto, nos limitaremos á sostener, de conformidad con el Sr. Azcárate, «que los partidos políticos han de organizarse, teniendo en cuenta que su fin es la *justicia;* su guía, la *idea;* su móvil, el *desinterés;* y sus reglas de conducta: respecto de sí mismos, la *disciplina;* respecto de los demás, la *tolerancia;* respecto de la patria, la *paz.*»

§ IV. **Reforma normal de las constituciones.** —Los dos elementos, permanente y variable, que determinan la vida del Estado, han de reflejarse en su Constitución mediante el cumplimiento de dos condiciones que ésta debe reunir, á saber: que sea *estable* y que contenga en sí misma el germen de su *variabilidad.* Si la Constitución no fuese estable, no expresaría la permanencia de la idea del Estado; y si fuese invariable, no podría reflejar el movimiento progresivo del espíritu público. Tanto en un caso como en otro, sería imposible la vida normal del Estado, porque si la normalidad existe cuando obran los pueblos de acuerdo con su Constitución, claro es que desaparece cuando la Constitución no responde á las necesidades del país, cambiando mientras éstas subsisten, ó permaneciendo inalterable mientras éstas se modifican y transforman. Y como lo real siempre se sobrepone á lo ficticio, los pueblos prescindirán de las Constituciones que no respondan á su nuevo estado, si éstas no contienen en sí mismas el principio para su reforma. Prohibir la revisión de la Constitución, afirma Laboulaye, equivale á empeñar el porvenir. ¿Queréis que la Constitución sea sólida? pregunta Meunier. Pues hacedla suficientemente elástica. ¿Queréis evitar perpetuamente las revoluciones? Pues el medio es bien sencillo, dice el Sr. Reus: que las Constituciones sean reformables.

La dificultad consiste precisamente en el modo de conciliar la estabilidad de las Constituciones con su modificación normal.

Sostiene Villiaumé, que toda constitución debe subsistir tres generaciones por lo menos. Sus autores, dice, representan la unidad del espíritu actual, siendo los moderadores entre los ciudadanos que miran mucho el pasado y los que

se lanzan con impetuosidad al porvenir; sus hijos, educados en sus principios, la encuentran en armonía con sus necesidades y sus gustos; y los hijos de éstos comienzan á traspasarla, soñando en su reforma. Pero el exigir un determinado número de años ó de generaciones para reformar la Constitución, es de todo punto arbitrario, pues que no cabe determinar *á priori* cuándo se modificará la situación del país.

Otros proponen qua pueda hacerse la reforma constitucional en las *Asambleas legislativas*, con tal de que así lo acuerden las dos terceras partes de los individuos que las componen. Pero esto sería destruir el principio de estabilidad de las Constituciones, dejándolas á merced del parlamentarismo.

El procedimiento más admitido consiste en que solamente pueda hacerse la reforma de la Constitución en *Asambleas constituyentes*, pero debiendo reunirse éstas cuando lo decidan las Asambleas ordinarias. Y este es el medio mejor, porque consiste en apelar al Poder constituyente, cuando por el voto parlamentario hay motivo fundado para suponer que la Nación desea el cambio constitucional.

CAPÍTULO III.

La vida política anormal.

SUMARIO.—I. Idea general de las enfermedades del Estado: su concepto y clasificación.

II. Corrupción del principio del Poder. 1. La anarquía. 2. El despotismo.

III. Cambio anormal de las instituciones. 1. La revolución. 2. Los golpes de Estado. 3. Apreciación de los cambios políticos por violencia.

IV. Restablecimiento del orden político perturbado. 1. Suspensión de las garantías constitucionales. 2. La virtud curativa *(vis medicatrix)* de los pueblos; responsabilidad moral consiguiente á su libertad.

§ I. Idea general de las enfermedades del Estado.—No siempre se desenvuelve la vida del Estado de conformidad con su Constitución, sino que á veces se perturba el ejercicio natural y armónico de sus poderes, y las más firmes instituciones vacilan. Tales perturbaciones se manifiestan como otras tantas enfermedades del Estado, que debe estudiar la ciencia política de un modo *especial y á semejanza* de cómo se estudian las enfermedades del cuerpo, determinándolas en sus síntomas, sus causas y sus remedios; porque cuando se considera de igual manera la vida política *normal* que la *anormal*, sin apreciar debidamente ésta, fácil es incurrir en errores muy parecidos á aquellos en que incurriría un médico si pretendiese estudiar la enfermedad en un cuerpo sano, ó conocer el estado de salud sin otro estudio que el de un hombre enfermo.

La consideración del Estado como un organismo que vive en el tiempo y en el espacio, sugiere la idea de la posibilidad de que *enferme* de un modo análogo á como enferman los individuos, con las diferencias propias de su cuali-

dad de *sér moral y colectivo.* Pero al tratar de las enfermedades del Estado, preciso es tener en cuenta los siguientes principios:

1.º Que las enfermedades políticas sólo pueden referirse á los Estados históricos y de ningún modo á la esencia misma del Estado, considerado en abstracto, pues que lo esencial es permanente y se halla exento de perturbación.

2.º Que por graves que sean estas enfermedades, no suponen necesariamente que el Estado atraviese un período de decadencia, pudiendo por el contrario suceder que, dadas ciertas circunstancias, contribuyan á la conservación ó desarrollo del cuerpo social, como se observa en la vida de los individuos, sobre todo en la edad del crecimiento.

Y 3.º Que todas las enfermedades políticas, aunque múltiples en sus formas y aspectos, se reducen á un concepto común cual es el de significar una perturbación en el organismo ó las funciones del Estado, cuya perturbación puede remediar el *espíritu público* sobreponiéndose á las influencias que la producen.

Bajo tales supuestos, puede hablarse de una *Patología política* como parte integrante de la Ciencia del Estado, que tenga por objeto el estudio de sus enfermedades, examinándolas en sus síntomas *(sintomatología)*, en sus causas *(etiología)*, y en sus remedios *(terapéutica)*. Y concretándose el observador político á una determinada enfermedad de tal ó cual pueblo, cabe que haga su *monografía*, clasificándola de un modo racional en vista de los antecedentes, y pronosticando el curso que haya de seguir, su término probable y sus posibles complicaciones. Sirva de ejemplo en este género de trabajos científicos, el precioso estudio que hizo ya Aristóteles acerca de las *revoluciones*, analizando sus causas, sus procedimientos y sus remedios, y cuidando de distinguirlas bajo estos tres aspectos, según se producen en las monarquías, en las aristocracias y en las democracias.

Consagradas las ciencias médicas de un modo especial al examen de las enfermedades, y recayendo sobre un objeto material que se presta á la observación y la experiencia

sensibles, tienen un tecnicismo completo y una clasificación perfectamente científica sobre los estados morbosos de la vida; y por esta causa, tanto el moralista como el jurisconsulto, el economista y el político que se dediquen á estudiar los *males sociales* de nuestra época, encontrarán en las ciencias médicas, ya que no solución á estos males, muchos puntos de vista para analizarlos convenientemente. Las clasificaciones patológicas de los síntomas en *comunes y propios* (patognomónicos) de las causas en *predisponentes, determinantes* y *ocasionales*, de los remedios en *paliativos* y *curativos* y de las enfermedades en *leves*, *graves*, *crónicas*, *agudas*, etc., son aplicables á los estados morbosos de la vida social, aunque dentro de los límites marcados por la índole propia del objeto.

La división más importante de las enfermedades políticas, es la que puede hacerse en *leves* y *graves*.

Son enfermedades *leves*, aquellas que fácilmente se curan, ya dejando que sigan su marcha los sucesos, ya poniendo en práctica los medios que previamente determinan las leyes. Así, basta la acción fuerte y enérgica del Poder ejecutivo, para restablecer el orden público, cuando éste se altera por riñas, asonadas ó pequeños motines; y basta también que el Poder armónico ejerza sus funciones, para restablecer la armonía de los poderes públicos, cuando ésta se perturba por conflictos entre la Administración y la justicia, ó entre el ministerio y las Cámaras, ó entre las Cámaras y la opinión.

Enfermedades *graves*, son aquellas que afectan íntimamente al organismo del Estado, y no se remedian como las leves. Forman *dos grupos* distintos, según que significan la corrupción del principio del Poder ó se manifiestan como cambio anormal de las instituciones.

Las incluídas en el primero de estos grupos, pueden ser generales ó especiales. Son *generales*, las que quebrantan el principio del Poder, cualquiera que sea la forma del Estado, á saber: la *anarquía* y el *despotismo*. Son *especiales*, las que varían según la índole de las formas políticas, así el *fa-*

voritismo se muestra principalmente en las monarquías absolutas, el *parlamentarismo* en los gobiernos representativos, la *oligarquía* en las aristocracias, la *burocracia* en las mesocracias, y la *demagogia* en las democracias.

Hállanse en el segundo grupo, las *revoluciones* y los *golpes de Estado*.

En la imposibilidad de hacer un estudio lato sobre las enfermedades políticas, por el carácter de esta obra, trataremos únicamente de las principales, habiéndonos de limitar aun á ligeras indicaciones sobre ellas.

§ II. Corrupción del principio del Poder.

1) La anarquía.—Tomada esta palabra en su sentido etimológico (*an-archía*), significa la ausencia de todo gobierno. Pero como quiera que donde haya reunión de hombres ha de haber siempre algo parecido á gobierno, ya que el mal no es absoluto en la vida humana como tampoco el bien, por eso no llega nunca la anarquía hasta el punto de que un pueblo carezca completamente de autoridades. Precisamente lo característico de las anarquías, es que todos quieren constituirse en autoridad, y pocos someterse al imperio de la ley. Esta sed de mando que de todas las gentes se apodera en las anarquías, revélase: de un modo *sucesivo*, en la instabilidad de los gobiernos que se suceden con pasmosa rapidez sin representar principios distintos, y de una manera *simultánea*, cuando varias facciones hostiles ejercen de hecho el poder. La revolución francesa ofrece de esto último claro ejemplo. «La Francia entera, dice Lamartine, no era más que una sedición; la anarquía gobernaba, y para que fuese, por decirlo así, gobernada ella misma, había creado su gobierno en otros tantos clubs como había de grandes municipalidades en la nación... Una misma chispa encendía á la misma hora la misma pasión en millones de almas. Todos los clubs tenían correspondencia entre sí; todos los días se comunicaba el impulso, y todos los días se sentía el rechazo: era el gobierno de las facciones, enlazando con sus redes al gobierno de la ley; pero la ley era muda é invisible, y la facción elocuente y manifiesta.»

L. Fouber ha expuesto con gran lucidez, las *causas* y los *efectos* de las anarquías. Fijándose en las *causas*, dice que son: la división de las creencias ó de las opiniones, y el antagonismo de los intereses, aunque predominando ésta sobre aquélla; en las repúblicas, la ambición de los ciudadanos de apoderarse del Poder supremo, y en las monarquías, la ambición de los príncipes que no pueden llegar al trono sino alterando el orden de sucesión, han sido más de una vez la causa aparente de la anarquía; pero si bien se mira, fácilmente se ve que estas personas no han hecho otra cosa que aprovecharse de la división de los espíritus y del antagonismo de los intereses. En cuanto á sus *efectos*, afirma que la anarquía destruye la seguridad de las personas y de las propiedades, seca las fuentes del trabajo, produce inmensos sufrimientos en el hogar, oscurece las nociones del bien y del mal, de lo justo y de lo injusto, entrega las sociedades á la violencia de bastardas pasiones, y por último, cuando comienza á cesar la fiebre, es tal la necesidad de calma y de reposo, que los pueblos acaban de perder sus libertades bajo la férula de un despotismo generalmente militar.

Los *remedios* contra la anarquía varían, según las circunstancias de lugar y de tiempo. Pero si esta enfermedad procede en último término, de la desobediencia de la ley, el remedio ha de buscarse principalmente en el respeto á estas mismas leyes, y por eso creemos que los partidos, cuando están en la oposición, tienen el deber de no acostumbrar á las masas á la idea de desobedecerlas, con excitaciones que luego se han de trocar en perjuicio suyo cuando ocupen el Poder; las diferencias que separen á estos partidos en cuestiones sociales, políticas y administrativas, han de desaparecer ante la necesidad de mantener el imperio de la ley, en lo cual todos deben ser *conservadores;* pero el imperio de la ley no puede sostenerse, sino cuando ésta se encierra dentro de los límites del Derecho y no ahoga las manifestaciones legítimas de la opinión.

2) El despotismo.—Si la anarquía es la corrupción

del Poder por la debilidad é ineficacia del mando, el despotismo es corrupción por abuso y exceso en su ejercicio. Contrario el despotismo á la naturaleza social del hombre, como ya dijo Aristóteles, no encuentra hoy francos defensores en la ciencia política; por lo cual sólo interesa fijar bien su concepto, ya que basta conocerlo para que sea combatido.

Definió Montesquieu el despotismo, diciendo que es aquella forma de gobierno en que uno solo rige y gobierna, sin otra ley que su voluntad y su capricho. Pero ni el despotismo puede constituir de por sí un género de gobierno, ni es cierto que únicamente se refiera al Poder ejercido por uno solo, lo cual significaría que era propio de la monarquía. La historia de Venecia en la Edad Media, y la de Francia en la época del terror, prueban que también cabe el despotismo en las repúblicas, sean aristocráticas ó democráticas.

Entiende Guizot, que el despotismo no es más que el Poder absoluto, cuando este Poder se convierte de medio en fin, para el déspota. Hay en esta definición el intento de precisar el objeto, asignándole como señal característica el egoísmo; pero confúndese en ella el despotismo con el absolutismo, y se falsea la historia llamando egoístas á reyes que han procurado inspirarse siempre en el bien de su patria, sin dejar por esto de ser déspotas.

El verdadero concepto del despotismo, lo formula Emilio Chédieu, cuando dice «que es la autoridad que se ejerce, quebrantando los principios del Derecho; suele ser el egoísmo secreto móvil del déspota, pero pueden serlo también la ignorancia, las preocupaciones y el fanatismo de un individuo, de una asamblea ó de una muchedumbre». Tal es en el fondo la idea de Benjamin Constant y de los que como él definen el despotismo por la *arbitrariedad*, diciendo que es el Poder ejercido sin sujeción á regla, siquiera no sea esto completamente exacto, pues no es lo mismo obrar sin ley preexistente, que faltar á sus preceptos.

§ III. Cambio anormal de las instituciones.

1) Las revoluciones.—Entendemos por *revolución*, el cambio anormal de las instituciones, verificado por las masas populares, valiéndose de la fuerza, con ó sin el auxilio del ejército. Se diferencia de la *reforma*, en que ésta produce legalmente el cambio de las instituciones, sin el empleo de la fuerza.

Anúnciase la revolución por el descontento general que se revela en todas las conversaciones, por la agitación y movimiento de las muchedumbres, por la repetición de las conspiraciones que renacen apenas extinguidas, por la circulación clandestina de folletos y proclamas, por la disgregación del partido dominante, y por la audacia de la prensa de oposición.

Comienzan las revoluciones políticas por un *hecho ocasional*, que suele ser un desacierto administrativo ó una medida imprudente de un gobierno de fuerza, que subleva los ánimos más por la forma que por el fondo. No hay revolución en que deje de existir este hecho ocasional; así el atentado de Tarquino contra Lucrecia y de un decenviro contra Virginia, determinan las primeras revoluciones de Roma; la mala gestión financiera de los ministros de Luis XVI, da lugar á la revolución francesa; una reacción en las leyes municipales, ocasiona el levantamiento de 1840 en España; y la prohibición de los banquetes políticos, contribuye á la revolución de 1848 en Francia.

Pero fuera absurdo suponer, que los hechos ocasionales son las *causas determinantes* de las revoluciones. Estas causas son: unas veces impuras, como el fanatismo, odios, envidias y venganzas; y otras veces puras, como una desigualdad irritante, según dijo ya Aristóteles: ó en términos más generales, la injusticia y el despotismo de los poderes. «Cuando las conciencias están excitadas, dice Ledru Rollin, y el gobierno es menospreciado, un golpe de mano basta para derribarlo». «Cuando un gobierno está corrompido añade Villiaumé, es pueril preguntar cuándo caerá; el fruto maduro cae al más ligero céfiro, aunque antes haya resistido los embates de la tempestad».

2) Los golpes de Estado.—Llámanse así, los actos

que producen el cambio violento y rápido de las instituciones, verificados por los individuos que ejercen el Poder y aprovechándose de los medios que éste les proporciona. Y como el ejército es el medio principal de que la autoridad dispone para el mantenimiento del orden jurídico, el ejército suele ser también el principal instrumento de los golpes de Estado. Casos hay, sin embargo, en que éstos se realizan más por obra de la astucia que de la fuerza, como lo prueba el hecho de Pisistrato exhibiendo su cuerpo ensangrentado á los atenienses, suponiéndose herido por la nobleza, para ganar la confianza de éstos y convertirse luego en su tirano. Pero lo más frecuente es, que los que tal intentan, se valgan de la astucia para apoderarse legalmente de la fuerza, y cuando de la fuerza disponen, valerse de ella aprovechando el momento oportuno para realizar el golpe de Estado, como hizo César en la antigüedad y han repetido Cromwel y los dos Napoleones en la edad moderna.

3) Apreciación de los cambios políticos por violencia.—Tanto las revoluciones como los golpes de Estado, son hechos patológicos que se manifiestan como un *mal* en la vida de los pueblos, aun cuando por determinadas circunstancias puedan ser necesarios.

La revolución se produce naturalmente, dice Bluntschli, cuando habiendo contradicción entre las tendencias del pueblo y las instituciones, faltan *medios legales* para dar satisfacción á tales tendencias; pero casi siempre aparece como una violación del derecho formal. «Aun en los casos en que la insurrección, sostiene el Sr. Giner (D. F.), aspira á corregir graves injusticias, lo es ella también, pues el Derecho quiere ser cumplido en *forma de Derecho* juntamente, y veda toda violencia y tiranía, así de los depositarios del poder público, como las que proceden de los partidos y aun de la masa general del país».

Además, los cambios políticos verificados por medio de la violencia, no solamente van más allá del objeto que se proponen sus autores, como puede comprobarse en la historia de todas las revoluciones y reacciones, sino que sumen

al país en un continuo estado de fuerza, acostumbrando á todos los partidos á que se valgan sistemáticamente de ella para el triunfo de sus ideas ó intereses.

La mejor manera de evitar, tanto las revoluciones como los golpes de Estado, consiste en verificar las reformas oportunamente, de tal modo que ni se *atrasen*, ni se *adelanten* á las verdaderas necesidades del país, y en hacer las constituciones *reformables*, para que estos cambios puedan realizarse normalmente, según queda dicho en el capítulo anterior.

§ IV. **Restablecimiento del orden político perturbado.**

1) Suspensión de las garantías constitucionales.—«La práctica seguida por los pueblos más libres de la tierra, decía Montesquieu, me ha hecho creer que hay casos en que es preciso poner, por un momento, un velo sobre la libertad, á la manera como los antiguos cubrían en ciertas circunstancias las estatuas de sus dioses». El estado de salud, diremos nosotros, no puede confundirse con el estado de enfermedad, y así como fuera absurdo privar del alimento al hombre sano, sería sumamente perjudicial dárselo al hombre enfermo. De igual modo, la libertad que es alimento imprescindible para la vida de los pueblos, pudiera en ocasiones poner en peligro su existencia, cuando atraviesan períodos anormales en que el derecho de la fuerza se sobrepone á la fuerza del Derecho. En estas razones se funda «la suspensión de las garantías constitucionales», sin que para justificarla sea preciso abdicar de los principios que se profesen con referencia á la vida política normal, porque lo *normal* y lo *anormal* son estados completamente distintos de la vida, y porque cuando el imperio de la fuerza tiende á usurpar el imperio de la ley, el *Derecho* autoriza el empleo de la fuerza para rechazar toda agresión ilegítima; *vis vi repellere licet*, dijeron ya los jurisconsultos romanos.

Pero la suspensión de las garantías constitucionales, ha de verificarse bajo ciertas condiciones y dentro de ciertos límites, para que sea racional y justa. Únicamente podrán

suspenderse aquellas garantías, cuya práctica por parte de los individuos ó de las autoridades, sirva de rémora y obstáculo al mantenimiento del orden público, dada la rapidez, reserva ó energía con que es preciso obrar en situaciones anormales, á saber: los procedimientos para la detención y la prisión, la inviolabilidad del domicilio, la fijación de residencia, y las libertades de imprenta, reunión y asociación; quedando fuera de la suspensión, el ejercicio de todos los derechos que no se relacionan directamente con la cuestión de orden público, como la libertad religiosa, el sufragio y el derecho de petición. Las expresadas garantías, no podrán suspenderse en todo el territorio, ni en parte del mismo, sino *temporalmente* y por medio de una *ley*, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en circunstancias extraordinarias. Algunas constituciones establecen, que no estando reunida la Asamblea y siendo el caso grave y de notoria urgencia, pueda el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión, sometiendo su acuerdo á la aprobación de aquélla tan pronto como se reuna. Pero en ningún caso deberán suspenderse más garantías, que las indicadas, y habiendo de coincidir con la suspensión legal, la aplicación de las llamadas «leyes de orden público», establecidas para tales circunstancias extraordinarias.

2) LA «VIRTUD CURATIVA» DE LOS PUEBLOS.—Hay en la vida de los pueblos como en la de los individuos, una *vis medicatrix* que cura las enfermedades, por una reacción saludable del principio vital que se sobrepone á las causas ó influencias que determinan el estado morboso; con la diferencia de que, mientras en las enfermedades físicas «la virtud curativa» se manifiesta del modo fatal con que obra siempre la Naturaleza, muéstrase en las enfermedades políticas como producto de la *actividad libre* de los individuos y de las sociedades.

El *individuo*, que es como la célula de todo organismo social, debe ser también el primer elemento para su reconstitución, cuando se halle este organismo perturbado por una enfermedad cualquiera. Nada tan frecuente en nuestros tiempos como que el individuo se lamente de los males sociales, y nada haga por sí mismo para corregirlos, creyendo que su solo esfuerzo nada vale ante la inercia de otros muchos, sin tener en cuenta de que pensando y obrando todos como él nada se consigue, en tanto que si cada uno procurase realizar la parte que le corresponde, resultaría el mal corregido espontáneamente. «Todo ciudadano, decía Cicerón, debe llevar fijo en la frente lo que piensa de la cosa pública», y si todos los que se quejan de los males de la época así lo hiciesen, tomando parte activa en las funciones sociales, no se hallaría la política en manos de las facciones y de los políticos de oficio (*politicien*, como dicen los norte-americanos), que se aprovechan de la inercia del mayor número para convertir el interés colectivo en provecho propio.

La *sociedad* debe prevenir y corregir las enfermedades político-sociales, enalteciendo á los ciudadanos ilustrados y virtuosos, y castigando con su desprecio á los que no lo sean. Cuando las clases altas no consideren lo mismo á unos que á otros, tendiendo un velo sobre la inmoralidad pasada, si el éxito ó la fortuna dispensan sus favores á un determinado individuo; cuando las clases medias, sin perder la fe en los ideales, no vayan en busca de los hombres políticos que mejores empleos les proporcionen, sin tener en cuenta las doctrinas que éstos profesen; y cuando las clases populares, sin dejarse prender en las redes de una falsa democracia, no encumbren á los charlatanes que más les halagan y más imposibles les prometen: en una palabra, cuando la colectividad tenga *verdadera conciencia* de sus actos y se inspire en los más puros principios de moralidad y de patriotismo, entonces se habrá extirpado la principal causa de muchos de los vicios políticos que deploramos.

Conocida es la máxima de que «cada pueblo tiene el gobierno que merece»; pero esta máxima que se ha invocado muchas veces para excitar á la insurrección, debe proclamarse hoy con más elevado sentido, para expresar que las naciones labran su felicidad ó su desgracia, según el uso

que hagan de su *libertad*, y que por eso hay una ley de *responsabilidad moral* en la historia, que hace caer sobre los pueblos el fruto de sus extravíos y bastardas pasiones.

Esta ley de responsabilidad moral del Estado, explica toda nuestra teoría sobre las enfermedades políticas y sus remedios. Cuando aquéllas son *leves* por referirse á relaciones formales de los poderes especiales, suelen bastar los medios que para tales casos establecen las leyes. Cuando las enfermedades son *graves*, por referirse ya á los principios fundamentales de la organización política, ya á un desacuerdo entre el poder social y el poder público, no hay más que estas tres soluciones: la reforma, la revolución, ó los golpes de Estado. La *reforma*, es el remedio propio de los hombres de gobierno. Á falta de ésta, preséntanse las revoluciones y los golpes de Estado para hacer avanzar ó retroceder al Poder público, detenido ó adelantado en demasía, cuando se desatiende sistemáticamente á la opinión ó pierde la ley su imperio. La virtud curativa de los pueblos, es lo único que puede convertir las revoluciones y los golpes de Estado de enfermedades políticas (único aspecto en que se han considerado antes), en *remedios;* mas por lo mismo que la virtud curativa de las sociedades, á diferencia de la *vis medicatrix* del cuerpo humano, es manifestación de una *actividad libre*, cuando los pueblos no usen con moderación de estos remedios violentos, sufrirán la pena de que la revolución concluya en *anarquía* y el golpe de Estado en *despotismo*, engendrando la decadencia y aun la muerte de la nacionalidad. De todos modos, la mejor medicina para los males políticos, consistirá siempre por parte de los gobiernos en no cerrar la puerta á las reformas, y por parte del individuo y de la sociedad en el cumplimiento de los deberes que hemos indicado.

En conclusión: la *ley moral* se manifiesta con tanta eficacia en la vida individual como en la colectiva. «Para los pueblos como para los individuos, dice el ilustre Padre Gratry, la vida, la muerte, el progreso ó la decadencia, dependen de un solo principio, la práctica *racional* y *libre* de la

ley, ó el desprecio de la misma: *justicia* ó *injusticia*... El cuerpo social es comparable al cuerpo humano; hay en éste dos órdenes de *funciones distintas*, unas *necesarias* y otras *libres;* las primeras, son consecuencia de la admirable organización natural dada por Dios; las segundas, son además obra del hombre, de su espíritu, de su elección y de su voluntad... Cuando la *razón* y la *equidad* regulen más exactamente los *movimientos libres* de la vida social, ó repriman solamente sus principales excesos, entonces, conspirando la libertad con la naturaleza, el esfuerzo humano con la Providencia, se verá resplandecer la sublimidad de Dios en las maravillas de la sociedad humana, como se ve deslumbrar en las maravillas de los cielos... La *justicia* es la única condición para nuestra felicidad... Pero las sociedades contemporáneas están aún en la infancia; la ciencia moral comienza apenas... y aquellos que quieren y practican la justicia de hombre á hombre, no la ven cuando afecta una forma colectiva y se manifiesta en la vida de las naciones... Día llegará en que la luz se haga, y entonces se verá claramente la razón principal de los grandes males, las leyes y las causas de la vida ó de la muerte de los pueblos...»

HISTORIA

DEL

DERECHO POLÍTICO ESPAÑOL.

PRIMERA ÉPOCA.

DESDE LOS PRIMEROS TIEMPOS HASTA EL SIGLO V.

CAPÍTULO I.

España primitiva y romana.

SUMARIO.—I. Consideración preliminar: concepto, fuentes y división de la Historia del Derecho político español.

II. España primitiva. 1. Tribus y ciudades de los primeros pobladores. 2. Colonias fenicias, griegas y cartaginesas.

III. España romana. 1. Período de conquista. 2. Período de apogeo 3. Período de decadencia.

§ I. **Consideración preliminar.**—Habiendo determinado en la Introducción el concepto de la Historia del Derecho político, solamente hemos de añadir ahora, que nuestro propósito se reduce á estudiarla con relación á España.

La Historia es *ciencia*, porque es conjunto sistemático de conocimientos verdaderos y ciertos. Que es «conjunto de conocimientos», fácilmente se advierte con solo observar, que tanto los *hechos* como los principios pueden ser objeto de nuestro conocer. Pero este conjunto es «sistemático», porque tales hechos no se muestran de un modo arbitrario y caprichoso, sino como manifestaciones de la vida de un sér individual ó colectivo, vida que se desenvuelve ordenada y gradualmente, bajo las leyes generales de la unidad y de la variedad. Los conocimientos históricos son *verdaderos*, porque basta para merecer tal carácter, que los hechos se presenten *según son* ante el conocer; y son *ciertos*, porque podemos darnos cuenta de que los conocemos según son,

mediante la propia observación ó el testimonio ajeno comprobado debidamente.

Llámanse *fuentes históricas*, los medios que tenemos para adquirir certidumbre de la realidad de un hecho. Las fuentes históricas del Derecho político español, son las *generales* de la Historia de España, y las *especiales* que al mismo se refieren de un modo concreto; unas y otras, pueden ser, tradiciones y monumentos, leyes y documentos oficiales, libros, folletos y periódicos, epístolas, memorias y relaciones sobre un personaje ilustre ó un determinado suceso.

Cinco *épocas* comprende el estudio de la historia del Derecho político español, cuyos *caracteres* expondremos al tratar de cada una de ellas: 1.ª, España primitiva y romana; 2.ª, España goda; 3.ª, España musulmana y de la reconquista; 4.ª, España bajo la monarquía nacional y absoluta; y 5.ª, España constitucional ó representativa.

§ II. **España primitiva.**—La *tribu*, la *ciudad* y la *colonia*, son las primeras manifestaciones de la idea del Estado en nuestro suelo.

1) TRIBUS Y CIUDADES DE LOS PRIMEROS POBLADORES. —Prescindiendo de las razas prehistóricas y de las aborígenes que poblaron el territorio, las primeras gentes españolas que recuerda de un modo positivo la historia, son tribus independientes de iberos, celtas y celtíberos. Los *iberos*, de procedencia indo-escítica, según la opinión más probable, fueron los primeros en ocupar la Península á que han dado nombre; vinieron después los *celtas*, y de su compenetración con los iberos, resultó la raza *celtibérica* que se extendió por parte de las regiones centrales.

Eran estos pueblos, según Strabon, tenaces en sus opiniones, arrogantes, atrevidos, desconfiados unos de otros; audaces sólo para las pequeñas empresas, ninguna acometieron en grande escala, ni nunca se reunieron en extensas comunidades.

Poco á poco las tribus fueron perdiendo su carácter nómada y formando las primeras ciudades. Cuando los romanos penetraron en la Península, hallaron gran número

de estas poblaciones, aunque con un grado muy diverso de civilización. Los pueblos del Norte, permanecían poco más que en el estado de tribu, viviendo en el mayor aislamiento y sin salir apenas de sus montañas. Más civilizados los del Centro, dedicábanse á la agricultura, aprovechando los frutos de las llanuras que ocupaban, y haciendo de ellos repartos anuales entre los vecinos, según se refiere de los vacceos. Pero donde puede asegurarse que existía una verdadera civilización, era en las fértiles tierras de la Andalucía; las ciudades de la Turditania alcanzaron fama en el mundo antiguo, y de ellas habla con elogio Strabon, afirmando que los pueblos de la comarca del Betis, eran sabios y doctos, tenían escritos todos los documentos de su antigüedad y se regían por leyes redactadas en verso.

Poco cabe decir en cuanto al gobierno de tales poblaciones. Las tribus y las ciudades vivían con entera independencia, sin formar una unidad política común; sábese únicamente, por la afirmación de los historiadores romanos, que ciertas ciudades del Mediodía formaban una especie de federación regida por un consejo que se reunía en Asta. Según la opinión más probable, regíanse las poblaciones españolas en aquellos remotos tiempos, por jefes electivos, cuyas atribuciones eran principalmente militares, correspondiendo el consejo á los más ancianos de la ciudad ó tribu. Consta sí, de un modo positivo, que los caudillos ó régulos españoles que combatieron contra cartagineses y romanos, fueron nombrados por elección, y ejercían una autoridad limitada y revocable; hombres de la clase más humilde eran elegidos por sus virtudes y su valor, como Viriato, para el más elevado cargo; pero casos hubo, y así lo dice Tito Livio, en que la capacidad del caudillo ó su desgracia en la pelea, motivaban la destitución del mando.

2) COLONIAS FENICIAS, GRIEGAS Y CARTAGINESAS.—El espíritu colonizador de fenicios, griegos y cartagineses, los trajo sucesivamente á nuestras costas, y cuando vieron las riquezas que encerraba nuestro suelo, fijaron en él su asiento, estableciendo primero factorías y luego ciudades flore-

cientes. Constituían las *colonias fenicias*, algo parecido á repúblicas federativas, gobernadas por magistrados electivos, y relacionadas con la metrópoli por los vínculos del origen y del comercio, más bien que por lazos de una dependencia política. Carácter análogo debieron ofrecer las *colonias griegas*, rigiéndose cada cual por su sistema de gobierno, como opina Lafuente, aunque prevaleciendo la forma republicano-aristocrática en las *focenses*, según dice Strabon se practicaba en Marsella. La colonización *cartaginesa* fué de distinta índole, presentando el aspecto de una *dominación* militar con un interés mercantil; hallábanse las colonias completamente sometidas á la metrópoli, la cual si procuraba reunir y congregar á las tribus indígenas, era para mejor aprovecharse de las riquezas del territorio y para aumentar con sus hombres las filas del ejército cartaginés.

La cultura de estos pueblos colonizadores, influyó poderosamente en el adelanto social de la raza celtibérica, contribuyendo al aumento y prosperidad de sus ciudades.

§ III. **España romana.**—Más de doscientos años tardó Roma en dominar á España; el peligro común de perder la independencia, sirvió para estrechar los lazos de unión entre algunas tribus y ciudades; Viriato congregó á varios pueblos en su heróica resistencia, y «hubiera llegado á ser el Rómulo de España, como dice el historiador Floro, á no haber sido asesinado»; Sertorio, huyendo de la proscripción de Sila, colocóse al frente del levantamiento de España, y formó un gobierno común en Ebora, instituyendo un Senado y otras magistraturas á semejanza de la organización romana; pero tales hechos no pasaron de tentativas en pro de nuestra unidad política, y los romanos se enseñorearon de la Península, imponiéndola sus leyes, sus costumbres, su civilización y su cultura.

Tres períodos comprende la época romana, que si no pueden separarse perfectamente por una línea divisoria, significan tres momentos diferentes de evolución histórica:

período de conquista, período de apogeo y período de decadencia.

1) Período de conquista.—Corresponde este período de nuestra historia, á la época de la República romana, pues la conquista no termina hasta que Augusto vence á los cántabros y con su vencimiento cierra el templo de Jano.

Para comprender cuál era la situación de España en el período de la conquista, preciso es apartar nuestra imaginación, como hace observar Fustel de Coulanges, de los hábitos de la política moderna, y no representarnos los pueblos entrando uno tras otro en el Estado romano, como en nuestros días se anexionan las provincias conquistadas; porque si la conquista aumentaba la dominación militar, no ensanchaba la *civitas romana*, y «Roma no conocía más que dos clases de relación entre ella y los otros pueblos: la *sumisión* ó la *alianza*».

Surge de aquí, la distinción entre el régimen general de las *provincias* y el régimen especial de las *ciudades*. Cuando un territorio caía en poder de Roma, el Senado enviaba una comisión de su seno para que estudiando el carácter, índole y necesidades de los pueblos, propusiera el modo cómo habían de ser gobernados, clasificándolos según hubieran sido sometidos por la República ó hubiesen formado alianza con ella; con relación á España, sábese por un texto de Appiano, que los romanos enviaron diez senadores, no para que nos gobernasen como entendieron Morales y Mariana, sino «para que se ocupasen en constituir y arreglar las cosas y pacificar el país». Las ciudades aliadas ó que reconocían voluntariamente la soberanía de Roma, merecían consideración especial al Senado; pero aquellas regiones sometidas por la fuerza, eran declaradas *provincias*, para cuyo régimen proponía esta Comisión al Senado una *fórmula* que, después de su aprobación, era la ley provincial.

Dura fué la condición de las *provincias*, no sólo porque debían su origen á una situación de guerra, sino por el carácter particular de la legislación romana. Perdían los ha-

bitantes sus antiguas leyes é instituciones, y no pudiendo gozar los derechos del *ciudadano* (jus civitatis), eran considerados como *dedicticios*, sin más amparo contra la arbitrariedad que el *jus gentium* que el pretor les reconocía. Confiscado el territorio, se dividía en tres partes, de las cuales, una era para los habitantes con obligación de pagar los tributos (tierras *vectigales*), otra se repartía entre los legionarios y otra se sacaba á pública subasta; y como el *dominio quiritario* era exclusivo de los ciudadanos romanos y del suelo itálico, los habitantes de las provincias, no solamente habían de sufrir la pesada carga de los tributos, sino que tenían que resignarse con la mera *posesión* de las tierras que cultivaban.

Gobernábanse las provincias por los *procónsules* y *propretores* que, en nombre del Senado, ejercían todas las funciones civiles y militares; preciso era tener la dignidad de cónsul ó de pretor para luego desempeñar estos cargos, siendo cosa corriente que los patricios arruinados aspirasen al consulado ó á la pretura en Roma, para ir después á las provincias á reponer su fortuna con las más odiosas vejaciones en la exacción de los tributos; las leyes que se dictaban para poner coto á la arbitrariedad de estos magistrados, no se cumplían, y casi siempre sus crímenes y excesos quedaron impunes.

La flojedad en la resistencia que hicieran los vencidos, su incorporación voluntaria á Roma ó su alianza mediante pactos de amistad con ella, eran otros tantos motivos que tenía en cuenta el Senado para no someter las *ciudades* á la dura condición de las provincias, reconociéndolas su independencia en mayor ó menor grado. Y si á esto se agrega, la necesidad que tenía Roma de enviar á sus dominios á sus propios ciudadanos, ya para librarse de una plebe turbulenta, ya para concluir y asegurar la obra de la conquista, se comprenderá fácilmente la razón de ser del *régimen especial de las ciudades*.

Demostraba el Senado exquisita prudencia y tacto político, *asociando* á las empresas de Roma las poblaciones que

no podía ó no necesitaba someter ó conservar por la fuerza de las armas. Pactos de alianza, relacionaban á Roma con las ciudades declaradas *libres* ó *confederadas*, las cuales conservaban su autonomía por no haber sido objeto de ocupación bélica, y estaban exentas del pago de tributos, como no hubieran sido previamente estipulados; cláusulas generales de los tratados, eran las de que no pudieran hacer paz ni guerra, ni contraer alianzas, sino con aprobación de los romanos. Llamábanse *ciudades estipendiarias*, las que siendo socias de Roma, pagaban sin embargo tributos, aunque pudiendo recaudarlo por sí con independencia de los cuestores; y recibían el nombre de ciudades *contributarias*, las que por estar enclavadas en la jurisdicción de otra ciudad principal estipendiaria, pagaban á ésta su parte correspondiente del tributo.

Las ciudades que quedaban *agregadas* á Roma, pero conservando su autonomía civil y pública, tomaban la denominación de *municipios* en sentido estricto. Ulpiano define los municipios: «aquellos que recibidos en la *ciudad* de Roma, se hacen partícipes de sus beneficios.» Y Cicerón dice, que éstos consisten en «participar de la libertad, de los sufragios, de la dignidad ó magistraturas, de la ciudad, de la plaza pública, de los días festivos y de todas las demás ventajas del ciudadano». Mas importa no confundir los municipios *fundos* con los *autónomos*; éstos, conservaban sus leyes y magistraturas; aquéllos, aceptaban por completo las instituciones de Roma.

Semejantes á los municipios eran las *colonias*, que los jurisconsultos romanos definían; *gens ad habitandam aliquam terram, missa, ab incolenda et tuenda;* gente mandada para habitar algún territorio, cultivarlo y defenderlo. La única diferencia entre los *municipios fundos* y las *colonias togadas* procedía de que, mientras aquéllos eran poblaciones extranjeras declaradas romanas, eran éstas población romana que se trasladaba al extranjero. Considerábanse las colonias romanas (*colonæ togatæ*) como segregación de la misma Roma, y por eso solamente pudo decretar su funda-

ción primero el pueblo y luego el Senado, gozando sus habitantes del *jus civitatis* y gobernándose como la Ciudad eterna. Cuando los fundadores de la colonia sólo gozaban del derecho latino, llamábanse las ciudades de *latini vœteris*, ó simplemente de *latini* que indica menor categoría.

El gobierno de las ciudades que podían regirse por sí mismas, estaba encomendado por regla general á un consejo que se llamaba *curia*, especie de Senado que se constituía por elección primero del pueblo y después de la clase de los *curiales*, clase formada por los vecinos que gozasen de cierta posición y estuviesen incluídos en el censo bajo este concepto. Presidían la curia dos magistrados electivos y generalmente anuales, llamados *duumviri*, los cuales tenían atribuciones equivalentes á las de los *cônsules* en Roma, y como ellos llevaban ante sí las fasces como símbolo de su autoridad. Los *quinquinales* eran los censores municipales, y había además otras magistraturas, como las de *edil* y *cuestor*; de análoga índole á las conocidas en Roma con el mismo nombre.

Coexistía este régimen especial de las ciudades con el general de las provincias, aunque sin confundirse. Pero si la ciudad se hacía indigna de los privilegios que se la hubiesen otorgado, perdía su autonomía, siendo gobernada por *prefectos* que se designaban anualmente en Roma, y tomando el nombre de *prefecturas*.

2) Período de apogeo.—Dividióse España en tiempo de la República en *Citerior* y *Ulterior*, según que su territorio se hallaba más *acá* ó más *allá* del Ebro, con relación á Roma. Augusto formó tres provincias, dando el nombre de Tarraconense á la Citerior, y subdividiendo la Ulterior en Bética y Lusitania, separadas por el río Guadiana; dejó al Senado el gobierno de la Bética como más pacífica, y se reservó para sí el de las otras dos como menos sosegadas.

La política prudente y hábil del Senado en el modo de extender la dominación romana, dió sus frutos en la época del Imperio, hasta que éste adoptó decididamente el sistema de centralización político-administrativa en los tiempos

de Diocleciano. Si la legislación romana no consentía otras relaciones de Roma con los demás pueblos, que la de hallarse éstos *sometidos* ó de estar *aliados* á su poder, cierto es que el Senado prefirió siempre atraérselos de buena voluntad, concediéndoles privilegios, á dominarlos despóticamente. Pero las necesidades de la guerra se imponían, y hubo de darse más extensión al sistema de *provincias* que al régimen especial de las *ciudades*. Coincide con el advenimiento del Imperio la completa pacificación de la Península, y no es de extrañar que desde entonces comience á prevalecer el régimen especial de las ciudades sobre el general de las provincias. La multiplicación de las colonias romanas en el territorio provincial y el aumento de los municipios fundos y autónomos, habían estrechado las relaciones entre la raza vencedora y la vencida, acabando ésta por asimilarse su cultura y civilización; romanas de hecho eran las gentes españolas, y natural había de ser su tendencia á romper de una vez el exclusivismo del *jus civitatis*. Aprovecharon los emperadores esta tendencia, y así como dentro de Roma comenzó el Imperio significando el triunfo de la democracia sobre la aristocracia, así también en lo exterior fué su política elevar las provincias al nivel de Roma.

Con los beneficios de una larga paz y el progreso del Derecho, cambia de aspecto la dominación de Roma en España, mostrándose el régimen municipal en todo su apogeo. Las ciudades libres y confederadas, que debían este carácter á hallarse fuera de la línea de conquista, le pierden cuando Roma ha ocupado todo el territorio hispano. La concesión del *jus latinum* hecha á España por Vespasiano, borra las diferencias de las personas, haciendo latinos á los antiguos dedicticios. Confúndense las colonias togadas con los municipios fundos, por gozar unas y otros del *jus civitatis*. Y cuando la constitución de Caracalla hace ciudadanos romanos á todos los hombres libres de las provincias sujetas al Imperio, pierde su razón de ser la diferencia entre latinos y ciudadanos, pues que todos gozan del *jus civitatis* reservado antes á los vecinos del municipio y de la colonia togada.

De esta suerte, la palabra *municipio* que solamente se aplicó primero á un determinado género de ciudades, se hace extensiva luego á todas las que se rigen por sí mismas, con independencia del régimen provincial.

Pero también el *régimen provincial* se había modificado. Su extensión disminuía en proporción al aumento de las colonias y municipios, que los emperadores favorecieron, procurando atraérselos á su causa. Y la condición de las personas que vivían sometidas al gobierno provincial, era muy diversa á la que fué en la conquista; la concesión del *jus italicum* daba seguridades á la propiedad del suelo, y el reconocimiento del *jus civitatis* ponía límites á la arbitrariedad de los gobernadores, que habían de respetar en todos los españoles la cualidad de ciudadanos romanos.

Fué este período de verdadera prosperidad para España, correspondiente al de mayor florecimiento del Imperio en la época de los Antoninos, y en él es cuando los municipios españoles construyen la mayor parte de esos magníficos puentes, calzadas y monumentos cuyos restos todavía admiramos.

3) Período de decadencia.—La tendencia á uniformar la condición de las ciudades, significó un gran progreso mientras éstas iban ganando la consideración de municipios y adquiriendo, por tanto, el derecho á gobernarse libremente; pero la uniformidad se trocó en daño, cuando se sirvieron de ella los emperadores para ahogar de una vez y por igual las libertades municipales, absorbiendo la vida de las ciudades en la capital del Imperio. Esta obra de centralización, aunque de poco tiempo atrás preparada, se manifiesta de un modo ostensible desde Diocleciano, que cambia la organización del Imperio, dándole el fausto de las antiguas monarquías asiáticas. Continuando Constantino en la misma senda de centralización, hizo una nueva división del territorio romano; y á consecuencia de ella, España se dividió en cinco provincias, formando una de las tres diócesis de la prefectura de las Galias, que con la prefectura de Italia constituían el Imperio de Occidente. El poder público descendía desde el Emperador al *prefecto* que gobernaba la prefectura, al *vice-prefecto* ó *vicario* que estaba al frente de la diócesis, y al *rector* ó *presidente* que mandaba en la provincia.

Bajo este régimen centralizador, pierden los municipios sus libertades, las atribuciones de sus magistrados quedan supeditadas á las de los rectores, y el pueblo apenas interviene en otras elecciones que en la del *defensor civitatis*, cargo establecido por Valente y Valentiniano para que protegiese á las personas desvalidas y reclamase contra las violencias y demasías de los funcionarios ó poderosos en aquella aristocracia de la decadencia.

El aumento de gastos, consiguiente á la complicación del mecanismo administrativo que producía aquella centralización excesiva, se tradujo en pesadas cargas que habían de levantar las provincias, y al efecto, hicieron los emperadores responsables á las *curias* del pago de los tributos, con lo cual la cualidad de *curial* que antes había sido deseada como honorífica, se convirtió en objeto de aborrecimiento, procurando librarse de ella los que ya la tenían; mas para evitarlo, dictáronse minuciosas disposiciones que impedían á los curiales cambiar de condición y desprenderse de sus bienes como no fuese en favor de otro curial; no es otro el objeto de la mayor parte de las ciento noventa y dos leyes que contiene el título *De decurionibus* del código Theodosiano.

Tal era el estado de decadencia á que había llegado el régimen municipal en los últimos tiempos del Imperio.

SEGUNDA ÉPOCA.

DESDE EL SIGLO V HASTA EL SIGLO VIII.

CAPÍTULO II.

España goda.

§ I. **Precedentes históricos.**—La irrupción de los pueblos del Norte, conocidos con el nombre común de Bárbaros, es un hecho general en la historia, y como tal ha de estudiarse, para comprender cómo se verifica la transformación de la España romana en goda.

1) ESTADO SOCIAL Y POLÍTICO DE LOS PUEBLOS GERMÁNICOS ANTES DE LA INVASIÓN.—Dedúcese de las narraciones de Tácito y César, que el estado de los pueblos germánicos antes de la invasión no era *civilizado*, pero tampoco enteramente *salvaje*, como algunos han supuesto, sino propiamente *bárbaro*, lo cual significa un grado de cultura intermedio.

El carácter distintivo de estos pueblos era el sentimiento de la *libertad individual* que, mezclado con su espíritu de *familia*, se reflejaba en todos sus actos é instituciones. Las costumbres eran sencillas y austeras, la mujer enaltecida y la independencia personal respetada. Hacían de la guerra

su ocupación habitual, siendo el valor la virtud que más estimaban.

Dividíanse las personas en *libres* y *siervos;* estos últimos, análogos á los de la *gleba* en Roma, gozaban de una condición más favorable que entre los romanos, siendo en cambio más humillante la situación de los *libertos*.

Según Tácito y César, no conocieron la propiedad individual del suelo; pero se hacían repartos anuales de las tierras, lo cual significa que si la propiedad territorial no estaba constituída, se acercaba á su constitución, aunque algunos (como Max. Wirth) pretenden deducir de las palabras de Tácito, que la propiedad territorial era permanente y que estas alternativas anuales se referían al barbecho, alternativas de cosechas.

Entre sus instituciones políticas, figuraba como principal la de las *Asambleas generales*, llamadas también Dietas, Placitums y Campos de Marte. Asistían á ellas todos los hombres libres armados; reuníanse en los plenilunios; los sacerdotes daban ó concedían la palabra; hablaban los guerreros más importantes, y los concurrentes manifestaban su aprobación con el choque de las armas. Estas asambleas daban al gobierno de los germanos, el carácter de una *democracia militar*, pues según Tácito, en ellas se resolvían todos los asuntos graves que interesaban á las tribus.

Conocieron los germanos la *monarquía*, aunque de distinto modo según las tribus, y de diferente índole á la que tuvo después de la invasión. Refiere Tácito que unos pueblos tenian reyes y otros no; y es lo más probable que, naciendo la monarquía como institución militar para centralizar el mando en las guerras ofensivas ó defensivas, fuesen los reyes puramente temporales (v. gr., Arminio y Ariovisto) en unas tribus, y se hiciese más permanente el cargo en otras, según las necesidades que lo motivaban. De todos modos era el rey, más que un magistrado civil, el caudillo de las huestes, el *conductor de los ejércitos* como le llamaban los anglo-sajones; verificábase su nombramiento

por *elección*, y sólo tenían voto en las Asambleas por vía de consejo.

Nunca tuvieron los germanos antes de la invasión, una verdadera *aristocracia*, solamente mantenida por los vínculos de la sangre y dotada de privilegios; pero sí una *nobleza* puramente militar, que se adquiría por el valor y se perdía por la cobardía, fundada en el *comitatus* ó patronato, según Tácito. En llegando el germano á la mayor edad, escogía el jefe que más le agradaba para formar parte de su hueste; dábale el jefe armas, le alimentaba en banquetes, sencillos pero abuntantes como los banquetes homéricos, y partía con él los frutos del botín; era deshonor en el guerrero el que abandonase á su jefe en la pelea, así como grande honra para el caudillo tener un gran séquito, que su valor atraía; sobre tales bases se hallaba constituído el *comitatus* germánico.

De esta especie de nobleza militar, salían por elección los *jefes locales* que administraban justicia en los cantones.

En suma, la forma de gobierno de los germanos, era la del pueblo mismo en armas.

2) Carácter particular de los godos.—Habían pasado los *godos* más de un siglo, desde Aureliano hasta Valente, establecidos sedentariamente en una provincia romana, la Dacia de Trajano, y no es de extrañar, por tanto, que sus instituciones hubiesen sufrido modificaciones análogas á las que, por ejemplo, sufrieron los *francos* un siglo después de Clodoveo.

No tenían los godos Asambleas generales; su esparcimiento por el territorio conquistado, harían imposibles estas Asambleas, como más tarde se hicieron entre los francos, porque no era fácil que asentados en puntos lejanos, se reuniesen en uno solo para celebrarlas. Pero fueron reemplazadas por Juntas de la nobleza, *asambleas de seniores*, cuya existencia resulta atestiguada por Claudiano y Sidonio Apolinar.

La nobleza fué más influyente entre los godos que en los demás pueblos de su raza, como lo indica la sustitución de

las Juntas de seniores á las antiguas Asambleas generales: acaso, porque el *comitatus*, relación casi de compañerismo entre los germanos del Rhin según Tácito, se había convertido en verdadera subordinación del *bucelario* al *senior;* ó tal vez, porque en la Dacia tomó ya el patronato carácter territorial, dando el patrono tierra al cliente y creyéndose, por tanto, con más derecho sobre él.

Los godos eran los pueblos que desde más antiguo tuvieron reyes.

3) Invasión de los bárbaros en España.—Sufrió nuestra Península la suerte general del Imperio romano, siendo invadida primero por suevos, vándalos y alanos, y más tarde por los godos.

Claro aparece que *suevos* y *vándalos* eran pueblos germánicos; y no cabe poner en duda que fuesen getas los *alanos*, mesagetas del Cáucaso, según se infiere de la descripción que de sus costnmbres hace Ammiano Marcelino. En cuanto á los *godos*, discútese si son germanos ó escitas (getas); pero lo primero resulta más probable por sus propias tradiciones (trasmitidas por Jornandes), por la geografía, y sobre todo, por el idioma conservado en el *codex argenteus*, traducción de la Biblia hecha por Ulfilas en el siglo IV.

Procedentes los godos de la Escandinavia, habían llegado á orillas del Danubio en los primeros siglos de la era cristiana: derrotaron á Decio, pero los venció Aureliano, dejándoles la Dacia, en donde hemos dicho que fueron modificando sus primitivas costumbres.

Una oleada de otros pueblos bárbaros, que ya había empujado á los alanos sobre el Imperio romano, obligó á los godos á pasar el Danubio en tiempo de Valente. Bajo el mando de Alarico saquearon á Roma, y bajo el de Ataulfo asomaron por primera vez en España en el año 416 de la Era cristiana.

Exterminados los alanos y vándalos silingos por Walia, y emigrados al Africa los otros vándalos, quedaron sólo en la Península los suevos y los godos. A la caída del Imperio

romano, son arrinconados los suevos en Galicia, y Eurico se apodera de toda España.

Tomaron para sí los godos las dos terceras partes de las propiedades del territorio en que se establecían, y como más civilizados que los demás pueblos germánicos, supieron respetar la cultura, la influencia y las instituciones de los hispano-romanos. Por esta razón aun cuando por de pronto se estableció en España como en toda Europa la legislación de castas, la fusión de la raza vencedora con la vencida, sin llegar á constituir la unidad nacional, adelantó tanto que en el siglo VII pudo Chindasvinto proclamar la unidad legislativa con el Fuero Juzgo.

§ II. **Carácter general de la España goda.**— La España goda ofrece un doble carácter, según se examine bajo el punto de vista *social* ó el *político*. La *sociedad* se constituyó á la *gótica* sobre la base del patronato, convertido ya en territorial, lo cual hizo de la aristocracia el poder predominante en ella. Pero las *instituciones políticas* se constituyeron á la *romana*, tomando por modelo á las del Imperio. Y de esta dualidad de caracteres, resultó en el Estado hispano-godo una monarquía absoluta en la apariencia, pero entregada en realidad á los excesos de la oligarquía por las luchas de la elección real.

Tal es el carácter general de la España goda que se desarrolla en las instituciones político-sociales que vamos á estudiar, no sin advertir antes que las saludables máximas de Derecho público que se establecen en el Fuero Juzgo, no llegaron propiamente á tener realidad histórica.

§ III. **La Monarquía en esta época.**

1) Forma de la Monarquía.—Siendo el pueblo godo entre los germánicos aquel en que más se arraigó la institución monárquica, compréndese el desarrollo que ésta adquiriera luego que fijaron definitivamente su asiento en España. La monarquía hispano-gótica fué hereditaria, aunque con la irregularidad propia de pueblos bárbaros, en la *familia baltha* hasta la muerte de Amalarico, ocurrida en el año 531. Desde esta fecha es electiva con tendencia á esta-

blecer el principio hereditario, por la práctica romana de asociar el príncipe á sus hijos ó parientes en el gobierno; pero sin que esta tendencia pudiese arraigar merced á la omnipotencia de la aristocracia, que excluída del poder público preponderando de hecho en aquella sociedad, convirtió la elección ó mejor dicho la rebelión contra el monarca reinante, en único medio de hacer sentir su influencia social en el orden político. Estas luchas por el trono, vinieron á quedar reducidas en los últimos tiempos á contiendas oligárquicas, en que dos ó tres familias de origen real, acaudillando las fracciones de la aristocracia, desgarraron la sociedad gótica y debilitaron el Estado, lo cual explica la fácil caída de la monarquía en la sola jornada del Guadalete.

2) Elección de los reyes.—Contiene el Fuero Juzgo una ley de Recesvinto dada en el Concilio VIII de Toledo, que determina las condiciones de capacidad para elegir y ser elegido rey, así como la forma de la elección. Encomendábase la facultad de elegir, á una junta compuesta de «obispos y de los mayores del palacio y del pueblo». Los elegidos habían de ser de linaje godo y sanas costumbres, estando excluídos los extranjeros, los que hubiesen recibido órdenes sagradas, los que descendiesen de origen servil, los marcados con el sello de la infamia, y los sediciosos que hubieren sido puestos por conspiración de los malos ó por la plebe rústica amotinada. La elección había de verificarse en la ciudad regia (Toledo), ó donde hubiere muerto el rey anterior.

La aclamación popular, el juramento del elegido ante los obispos y la grandeza de guardar y cumplir las leyes, y la bendición y consagración religiosas, eran las solemnidades que servían de complemento á la elección.

Pero falso sería el concepto que formásemos de la monarquía hispano-gótica, si considerásemos los preceptos del Fuero Juzgo, como expresión de nuestra historia política en aquella época. Si detenidamente se estudia la manera como ocupan el trono nuestros monarcas godos, se verá que la elección aparece como caso excepcional en la reali-

dad de los hechos. No puede decirse que hubiera propiamente elección, cuando los reyes obtenían la corona por medio de una rebelión triunfante ó por haber sido asociados al gobierno de su antecesor; y sin embargo, ésta es la regla general que presenta la historia de un modo positivo. Solamente se ignora la manera cómo subieron al trono Sisebuto, Suintila y Chintila, y no faltan indicios para suponer que alguno de ellos ocupó también el poder violentamente, sin que haya historiador que hable de sus elecciones. La única elección de que se tiene certidumbre es la de Wamba, cuyo carácter tumultuario, ya por la resistencia del elegido, ya por el lugar de la elección, se infiere de la palabra *catervatim* empleada por el historiador contemporáneo San Julián.

Sin embargo, preciso es hacer constar que los reyes, siquiera no debiesen su trono á la elección, reunían de ordinario las condiciones de capacidad referidas, siendo todos de linaje godo, aunque tal vez se hubiera infringido este requisito de haber vencido á Wamba el rebelde Paulo, reconocido rey en contra suya, el cual era de origen griego.

3) Autoridad de los monarcas.—Confundíanse en el monarca *todos* los poderes del Estado. Era primeramente el jefe del ejército, como lo había sido antes de la invasión. Y tomando por modelo al Imperio romano, reasumía en su persona toda la autoridad política; ejercía el Poder legislativo sólo por sí, ó ayudado del Oficio palatino y de los Concilios; tenía el Poder judicial, siendo el centro y última apelación de todos los jueces y tribunales; y desempeñaba el Poder ejecutivo, nombrando y mandando á duques, condes, vílicos y demás miembros de la jerarquía administrativa.

Pero tan gran poder no bastaba á resistir el violento choque de la nobleza, que casi siempre salía triunfando en sus rebeliones.

Sintetizando en una sola frase el carácter de la monarquía goda en España, podemos decir que fué de *derecho* una monarquía absoluta á la romana, y de *hecho* un instrumento de las luchas oligárquicas. La conocida máxima *rex eris si recta facis, si autem non facis non eris*, así como otras no menos notables que se contienen en el Fuero Juzgo, eran simplemente fórmulas de la limitación moral que al poder del rey *pretendía* imponer el clero.

§ IV. **La Nobleza.**—Constituían los *seniores* la nobleza por excelencia. Desde antes de la invasión usaron ya los godos la palabra *senior* en equivalencia á noble, patrono ó jefe de bucelarios; y posteriormente emplearon como sinónimas de ella, las de *optimates* (los mejores) y *primatis palatii* (miembros del Oficio palatino). Al lado de esta nobleza, había otra de menor importancia (leudes).

Formaron los *seniores* las antiguas Asambleas góticas á que dieron nombre; pero acabadas éstas con la dinastía *baltha*, perdieron su influencia en el ejercicio del Poder central, salva la escasa que ejercieron en los Concilios de Toledo. Verdad es que de entre los seniores salían los miembros del Oficio palatino; mas era por elección real y con carácter amovible.

Y sin embargo, aunque por haberse constituído la monarquía á la romana, hubieron de perder los seniores sus derechos á participar del Poder central, no por esto se eclipsó la influencia de la nobleza. Antes al contrario, *seniores* eran los duques de las provincias y los condes de las ciudades, los cuales ejercían funciones de jefes no sólo civiles, sino también militares. Y este poder local y militar de los condes y duques, unido á la preponderancia social que les daba la jerarquía de personas y propiedades establecida por medio del *patronato*, explica, como se ha dicho, la omnipotencia de la aristocracia que de hecho se sobreponía al poder del rey.

La nobleza gótica se mezcló, después de algún tiempo, con la hispano-romana, entrando una y otra en el Oficio palatino, en los Concilios y en el mando de las provincias y del ejército, como lo demuestran el citado Paulo y Claudio el duque de Mérida, que no fueron de linaje godo. De esta suerte la nobleza gótica, conservando su carácter guerrero

y su antigua violencia, tomó algo de la cultura y de la corrupción de la romana.

§ V. **El Clero.**—La conversión de Recaredo, cambia por completo el carácter y significación social del episcopado. El clero y el pueblo cristiano venían hasta entonces eligiendo los obispos de entre lo más selecto de la sociedad hispano-romana, con lo cual aparecía el episcopado como lazo de unión entre las diversas clases sociales. Después de la abjuración, la aristocracia gótica parte con la hispano-romana su influencia en el desempeño del cargo episcopal; y la elección de los obispos verificada por el rey, sistema iniciado aunque no completamente desenvuelto por el mismo Recaredo, hace perder al clero la representación popular que antes ejerciera, convirtiéndole políticamente en servidor del monarca.

No puede, por consiguiente, afirmarse que hubiera en esta época una verdadera *teocracia*, siendo inexacto que se hallase el rey sometido por el poder del clero. La superioridad de éste, consistía en su cultura; merced á ella, ejerce cierta influencia moral sobre el monarca, limitada á frecuentes consejos en que le recuerda sus deberes, consejos que el monarca oía humildemente sin perjuicio de no ponerlos en práctica.

Redactó el clero con el rey la constitución fundamental del Estado, estableciendo la forma de la elección monárquica. Pero esta constitución no tuvo realidad alguna; el monarca fué elegido por insurrecciones victoriosas, cuando no era impuesto por su antecesor, y el clero se limitó á consagrar á los vencedores y condenar á los vencidos. Tan cierto es esto, que la mayor parte de las leyes políticas del Fuero Juzgo relativas á la elección real, proceden de Sisenando de acuerdo con el Concilio IV de Toledo, monarca que se ciñó la corona con ayuda de los francos por una doble traición á su rey y á su patria.

§ VI. **El Pueblo.**—Unida la aristocracia romana de la decadencia á la aristocracia de la sociedad goda, apenas existe la clase media. Algunos *poseedores* de pequeñas porciones de tierra, más extendidos por el campo que por las ciudades, mermados continuamente en su número por las *encomiendas* con las cuales se ponían bajo el patronato de los *potentes*, y los *artesanos* de las antiguas corporaciones (*collegia*) hispano-romanas, forman la *clase libre ó privada*, ajena á toda influencia social y á toda participación en el gobierno del Estado. El asentimiento del pueblo en la proclamación real y en los Concilios de Toledo, no pasó de ser fórmula sin verdadera transcendencia en la esfera de los hechos. Acaso mejoró bajo los godos la condición de los *artesanos*, librándose por una parte de la opresión fiscal romana, y por otra del lazo hereditario que los unía al colegio como á una casta; pero estas conjeturas no se han probado todavía de un modo concluyente.

CAPÍTULO III.

España goda.

(Continuación).

Sumario.—1. De los Concilios de Toledo. 1. Su origen histórico y constitución definitiva. 2. Sus elementos componentes. 3. Convocatoria y celebración. 4. Carácter y significación política de los Concilios toledanos.
II. Del Oficio palatino. 1. Su origen histórico. 2. Su organización y funciones. 3. Su significación política.
III. Gobierno local.

§ I. **De los Concilios de Toledo.**—Estudiada en general la Constitución política de la España goda, hemos de fijar nuestra atención de un modo especial en determinadas instituciones que alcanzaron grande importancia, principalmente los Concilios de Toledo.

1) Su origen histórico y constitución definitiva.—Las *asambleas de seniores*, que habían reemplazado ya á las antiguas asambleas generales entre los godos antes de la invasión, subsistieron después de ocurrida ésta, con parecido carácter hasta el tiempo de Eurico. Fueron algo transformadas por su sucesor Alarico, añadiéndolas la representación del episcopado y de los electores provinciales, al publicar su Ley romana; y fracasaron con la caída de la dinastía *baltha*.

En el período de rebeliones, de asesinatos de reyes y de luchas políticas que medió desde la muerte de Amalarico hasta Leovigildo, no fueron posibles reuniones generales y tranquilas que representasen normalmente en la vida política, el poder social preponderante de la aristocracia goda. Leovigildo estableció un Imperio á la romana, sin límites

ni garantías, y por tanto sin asambleas. Pero cuando Recaredo abjuró el arrianismo en el Concilio III de Toledo, quiso convertir en provecho de la monarquía la representación moral y la influencia social del clero, dando entrada en los concilios eclesiásticos á los nobles palatinos.

Tiempo hacía que la Iglesia española venía celebrando concilios ya generales, ya provinciales; pero desde el primero celebrado en Ilíberis, hasta el que queda referido, no tuvieron tales asambleas del clero otro carácter que el de *sínodos* consagrados á asuntos canónicos. Convertido Recaredo al catolicismo, modifica este carácter por la potestad que alcanza en el régimen interno de la Iglesia. La nobleza asiste por primera vez al Concilio III para abjurar con el rey, y desde el IV toma resoluciones con el clero. De esta suerte, se constituyen definitivamente los Concilios de Toledo como asambleas canónico-políticas, ocupándose en asuntos tanto civiles como eclesiásticos.

2) Sus elementos componentes.—Clero y nobleza, son los elementos componentes de los Concilios de Toledo, cuando quedan definitivamente constituídos con su carácter mixto.

Los obispos y sus vicarios, los abades y los presidentes de las órdenes del clero de Toledo, formaban el *elemento eclesiástico*, asistiendo como por derecho propio por ser estas asambleas, canónicamente consideradas, la continuación de los antiguos sínodos. Distinguíanse entre todos, los obispos por su mayor número y su ilustración, gozando también de gran consideración los abades, desde que asisten por vez primera al Concilio VIII con propio derecho, por la importancia que tuvo el monacato en la sociedad hispano-gótica.

Constituían el *elemento civil*, los «varones clarísimos del Oficio palatino». Sábese con certeza que asistieron á once de los dieciséis Concilios de Toledo, á partir del III como queda dicho, y es acertada la opinión de Masdeu que explica su ausencia en algunos, por tratarse exclusivamente en éstos de cuestiones eclesiásticas. Olvidada la tradición

de las Asambleas de seniores, la presencia de los nobles en los Concilios no significaba una verdadera representación de la nobleza, concurriendo por designación del rey y no en virtud de derecho propio.

El asentimiento del *pueblo* que indica la frase *omni populo assentiente*, hallada en algunas actas, sólo puede interpretarse como mera fórmula desprovista de importancia histórica; era la manifestación por parte del pueblo, del agrado con que había oído la lectura pública de las actas, que se hacía en sesiones solemnes.

3) Convocatoria y celebración. — Convocaba el rey los Concilios, celebrándose éstos con las ceremonias y solemnidades que detalladamente describe un canon del IV de Toledo y el *ordo celebrandi concilii* de la Colección canónica. Prescindiendo de pormenores, diremos que abría sus sesiones el rey con toda pompa en una iglesia (aunque no consta que siempre hubiera sesión real); y después de varias oraciones, pronunciaba el rey un pequeño discurso, amonestando al Concilio para que procediese con justicia, y entregando la memoria *(tomo regio)* que contenía la explicación de los negocios que sometía á su deliberación; orábase de nuevo, y el presidente exhortaba al rey con un discurso de contestación *(via regia)* en nombre del Concilio, dándose por terminado el acto con la bendición sagrada.

Deliberaba sólo el clero en asuntos puramente eclesiásticos, y con la nobleza en los de carácter civil. Ejercía el rey la iniciativa por medio del tomo regio; pero sin excluir la de los prelados que podían proponer otras cuestiones. Al disolverse el Concilio con toda solemnidad, es cuando se leían al pueblo sus cánones.

Competía al rey la *confirmación* de sus resoluciones eclesiásticas, *aprobando* ó no las de carácter secular, con lo cual conservaba incólume su potestad legislativa.

La celebración de los Concilios no se hallaba sujeta á plazos fijos, transcurriendo á veces largo tiempo sin que se verificasen.

4) Carácter y significación política de los Concilios toledanos.—Fijándose algunos escritores (como Martínez Marina) en el enlace de los Concilios de Toledo con las Cortes, han sostenido que fueron asambleas *políticas*, y teniendo en cuenta otros (como el P. Flórez y Cavanilles) su carácter *eclesiástico*, han afirmado que sólo fueron sínodos de la Iglesia. Pero la opinión general (Ambrosio Morales, Mariana, Pacheco, Lafuente, Colmeiro, etc.), se inclina á considerarles como asambleas *mixtas*, tanto por asistir á ellas nobleza y clero, cuanto por ser civiles y eclesiásticos los asuntos de que tratan.

Esta última opinión es también la nuestra. Los Concilios de Toledo, desde el III en adelante, son: bajo el punto de vista *religioso*, asambleas generales de la Iglesia española; y en su aspecto *político*, una tentativa mal hecha y abortada de representación pública. Concretándonos á este último extremo, veamos cuál era la verdadera significación de sus elementos componentes en la organización del Estado.

Cuando se convoca el tercer Concilio de Toledo, era el *clero* la representación aristocrática y popular á la vez de la sociedad hispano-romana, como se ha dicho en el capítulo precedente. A continuar las cosas en tal situación, los Concilios hubieran significado la unión del monarca con la masa general de población, por intermedio del clero. Pero desde que á la elección popular de los obispos se sustituye la designación real, el episcopado aparece como hechura del monarca, y la participación política del clero en los Concilios posteriores, sólo puede significar, por tanto, la unión del monarca con un poder aparentemente distinto del suyo, pero sometido á él en realidad.

En cuanto al *elemento civil*, la persistencia con que se procura que asistan los magnates á los Concilios, sirve para demostrar que se conocía la necesidad de dar representación política á la aristocracia, que era el único poder sólido de aquella sociedad. Pero la monarquía absoluta no quería consentir una representación completa é imparcial por derecho propio de los magnates godos, y se engañaba á sí misma, creyendo cubrir la realidad con buenas apariencias.

A los Concilios solamente asistían los miembros del Oficio palatino, para cuyos cargos eran elegidos por el rey, y amovibles á su voluntad, siendo por tanto, representación exclusiva del poder monárquico, ó á lo sumo del partido que hubiese elevado el rey al sólio.

Aparente la representación política del clero, falsa y parcial la de los nobles palatinos, los Concilios de Toledo fracasaron la tentativa de crear una representación social adecuada al carácter de su tiempo. Y precisamente porque la nobleza, no encontraba en la Constitución medios expeditos para hacer sentir en el Estado el poder que de hecho tenía en la sociedad, acudía continuamente á rebeliones, tonsuraba ó asesinaba á los reyes, y colocaba á sus instrumentos en el trono.

Quedaron únicamente á salvo los principios, proclamando los Concilios esas notables máximas consignadas en el Fuero Juzgo, que recuerdan á los reyes sus deberes morales; pero las máximas no se cumplían, los deberes se quebrantaban, y los Concilios eran siempre, políticamente hablando, del rey que ocupaba el sólio, fuese cualquiera el modo de su advenimiento.

§ II. Del Oficio palatino.

1) Su origen histórico. — Tuvieron los emperadores romanos, desde Adriano, una Junta de personas á las cuales llamaban *comites* (socios ó compañeros), que se reunían en su cámara para auxiliarles en el gobierno. Especie de Consejo de ministros bajo un régimen absoluto, limitábanse unas veces los *comites* á ser consejeros del emperador, y ejercían otras, en su nombre, funciones de carácter ejecutivo. Tal es el origen de la institución de que hablan los nombres de *Officium Palatinum*, *Palatinum Collegium* ó *Aula regia*, institución que fué introducida en España por Leovigildo al organizar su imperio á la romana, aunque hay ya alguna indicación de ella en la dinastía baltha, según se infiere de un pasaje de Sidonio Apolinar que hace mérito de un *comes armiger* al tratar de las audiencias que daba el rey en su Cámara.

2) Su organización y funciones.—Formaban el Oficio palatino los próceres ó magnates que el rey libremente nombraba, los cuales ejercían los cargos superiores del palacio y del gobierno general y local, habiendo algunos que no tenían atribuciones determinadas, á modo de ministros sin cartera. El carácter absoluto de la monarquía, hacía que se confundiesen en los cargos del Oficio palatino el servicio público con el particular del rey, siendo estos funcionarios consejeros privados y ministros al propio tiempo, auxiliando á los monarcas en todo aquello que tuviesen á bien consultarles ú ordenarles, tanto en la potestad legislativa, como en la ejecutiva y en la judicial.

En la Colección de cánones de la Iglesia española, se describen los varios cargos del Oficio palatino, según las notas de Pedro Pantino, reproducidas por Loaisa, el cardenal Aguirre y Tejada. La primera dignidad de los palatinos fué siempre la de Duque (*dux*), y su principal misión consistía en dirigir las operaciones militares en las provincias. Seguía en honor el Conde (*comes*), título bastante generalizado, pues se aplicaba á cualquiera que era nombrado por el príncipe para algún puesto insigne. Los condes eran de varias especies, según el oficio que desempeñaban, á saber: *Comes Scantiarum*, el que cuidaba de las bebidas y manjares del rey; *Comes Thesaurorum*, de sus tesoros; *Conde del Patrimonio*, de sus posesiones; *Conde de los Notarios*, secretario del príncipe ó canciller; *Comes Spathariorum*, el encargado de guardar la real persona; *Comes Cubiculi*, el del aposento real; *Conde del Establo*, el que cuidaba de sus caballos (magister equitum y después probablemente condestable); *Conde del Ejército*, el que mandaba en todas las legiones. Además había condes que gobernaban ciudades, y es de creer que también el *gardingo* tuviese cargo principal en palacio, como se infiere de la Ley de los visigodos.

3) Su significación política.—Mezcla el Oficio palatino de consejo y de ministerio de un gobierno absoluto, era instrumento que el rey manejaba á su antojo, el cual nombraba y separaba arbitrariamente á sus individuos para

que siempre le estuviesen sumisos. Nada más frecuente, que elevado un monarca al sólio, depusiera de su dignidad y confiscase los bienes á los nobles palatinos de su antecesor, dando estas riquezas y honores á los que habían contribuído á su elevación. No se limitaba á esto el abuso, sino que también entre sus parciales, el rey obraba con igual arbitrariedad cuando no se doblegaban á su capricho; y para que la sumisión del Oficio palatino fuese completa, solían los monarcas conferir tan alta dignidad á siervos y libertos, que quedaban así obligados sin restricción alguna.

Procuraron los Concilios de Toledo remediar en lo posible tales abusos. Díjose en el Concilio VI «que no fuesen despojados de su dignidad ni de sus bienes, sino por causa justa, aquellos que sirvieran al rey con nuevo obsequio». Y se dispuso en el Concilio XIII que «ninguno que procediere de servidumbre de cualquiera especie, siervo ó liberto, pudiera ocupar los servicios palatinos», y que «en adelante ningún palatino, sin un manifiesto y evidente indicio de culpa, fuese apartado del honor ó servicio, ni aprisionado, azotado, privado de sus bienes, etc.»

Pero los cargos del Oficio palatino, no dejaron de ser premio ó castigo para los nobles adictos ó contrarios al bando del monarca vencedor en aquellas revueltas civiles; por lo cual, esta institución no puede considerarse como poder moderador del rey, ni siquiera como representación imparcial de la nobleza.

§ III. **Gobierno local.**—La confusión de atribuciones del poder monárquico se reflejaba en los gobiernos locales, á cuyo frente se hallaban nobles palatinos.

Los duques y los condes ejercían el mando superior. Gobernaban los *duques* provincias y los *condes* ciudades, ejerciendo unos y otros funciones administrativas, judiciales y militares, aunque preponderando el carácter militar en los primeros, y el civil en los segundos.

El *gardingo* sustituía al duque, probablemente en el mando militar, siendo como dice Masdeu su lugarteniente, jefe de estado mayor que diríamos ahora. El *vicario* era sustituto del conde, principalmente en lo judicial. Los *villicos* gobernaban las pequeñas villas.

Bajo la autoridad del duque ó del conde, existía una jerarquía militar de carácter germánico, aplicada al ejército y tal vez á las personas dentro de cada territorio. Figuraban en primer término los *tiufados* ó *milenarios*, que mandaban mil hombres, siguiéndoles los *quingentarios*, que mandaban quinientos, los *centenarios* ciento, y los *decanos* diez. Todos estos jefes recibían el nombre genérico de *prepósitos de la hueste*, y ejercían jurisdicción militar y judicial.

Los *actor loci*, *numerarios*, *compulsores exercitus* y *pacis adsertoris*, completaban la organización del poder en la monarquía goda.

Todas estas autoridades locales se enlazan con la *curia*, sobre cuya existencia en la época goda se ha discutido mucho. Desde luego es indudable, según se desprende de la opinión del Sr. Seijas Lozano, que los *decuriones* duraron hasta el Concilio IV de Toledo (año 633); y los *numerarios* y *defensores*, según se infiere del parecer del señor marqués de Pidal, hasta Chindasvinto por lo menos. Pero si el nombre de curial no se encuentra usado después, consiste en la modificación que produce en la curia la fusión de la aristocracia romana y la goda, que se verifica dentro de ella. Pensamos que la curia debió conservar el carácter administrativo y financiero que tuvo bajo los romanos, si bien subordinada al conde de la ciudad, adquiriendo funciones judiciales que desempeñó como audiencia ó consejo del conde. Cuando los curiales antiguos acompañaban al conde en los juicios llamáronse *auditores*, y cuando ejercían el gobierno administrativo local, tomaron el nombre de *primates* y *prioris loci*, explicándose así la subsistencia de la curia en la época goda, á pesar de haber caído en desuso el nombre de curial.

TERCERA ÉPOCA

DESDE EL AÑO 711 HASTA EL 1492.

CAPÍTULO IV.

España musulmana.

SUMARIO.—I. Carácter de España en esta época.
II. Idea general del pueblo árabe.
III. Invasión de los árabes en España; condición de los muzárabes.
IV. Gobierno de la España musulmana. 1. Gobierno de los Emires. 2. Califato de Córdoba.
V. La monarquía árabe; su carácter, forma y autoridad.
VI. Elementos político-sociales. 1. Elemento nobiliario. 2. Elemento religioso. 3. Elemento popular.
VII. Organización político-administrativa.

§ I. **Carácter de España en esta época.**—Comprende esta época, desde el año 711 en que los árabes derrotan á los godos á orillas del Guadalete, hasta el de 1492 en que los Reyes Católicos hacen tremolar el pendón cristiano en los muros de Granada. Durante esta época, vemos en pugna dos civilizaciones opuestas: la *musulmana* que trae á nuestro suelo un nuevo elemento de cultura, y la *cristiana* que, al verificar la grande obra de la reconquista, da origen á una nueva organización social y política. Examinaremos separadamente cada una de estas civilizaciones bajo el punto de vista político, comenzando por la España musulmana, cuyo estudio, desatendido generalmente por vanas preocupaciones, empieza á estimarse con la importancia que realmente tiene, gracias á notabilísimos trabajos de escritores modernos nacionales y extranjeros, como

Conde, Weil, Viardot, Dozy, Gayangos, Simonet y González.

§ II. **Idea general del pueblo árabe.**—Hasta el siglo VII el pueblo árabe, de origen semita, no tuvo importancia alguna en la historia universal; tribus aisladas, sedentarias unas, dedicándose al pastoreo, y errantes otras, haciendo la vida nómada del desierto, poblaban el territorio de la Arabia, careciendo de un centro común y agitándose en continuas luchas. En tal estado, apareció Mahoma que, despertando el dormido espíritu de estas tribus con la doble idea de religión y guerra, hizo de ellas pueblos poderosos que se extienden rápidamente por grandes territorios, y que con razón han sido llamados los *germanos del Oriente.* Mahoma proclama la guerra sagrada: «Haced la guerra á los que no creen en Dios, dice el Corán; hacedles la guerra hasta que se conviertan ó se sometan pagando el tributo... Aquel que perezca en una batalla obtendrá el perdón de sus pecados; en el último día, sus heridas serán brillantes como el bermellón, perfumadas como el almizcle, y las alas de los ángeles y de los querubines reemplazarán á los miembros que haya perdido. ¡Desdichado aquel que no marcha al combate! ¡Su paradero será el infierno!» Y con tal ardor se consagran los árabes á la guerra, como empresa santa, que en menos de un siglo se hacen dueños desde la frontera de la India hasta el Océano Atlántico; y refiérese que después de conquistar el África, el caudillo que los guiaba metiendo su caballo en las olas, exclamó: «¡Gran Dios! ¡Si no me viera detenido por este mar, iría hasta los reinos desconocidos del Occidente, predicaría por mi camino la unidad de tu santo nombre y pasaría al filo de la espada á las naciones rebeldes que adoran á otros dioses!»

Pero el pueblo árabe, fanático, sensual y creyendo en la predestinación, carecía de vigor propio, necesitando del estímulo que le produjera la energía de un grande hombre para engrandecerse, y cayendo en la postración y desfallecimiento cuando este hombre faltaba ó el éxito era adverso. Una fe ciega en el triunfo de su causa, dice Muller, lo hizo

invencible; la resignación ante la desgracia, que su fatalismo le ofrecía como irreparable por ser castigo del cielo, le debilitaba de repente. De este modo se explican los cambios bruscos de la prosperidad á la decadencia, de que tantos ejemplos presenta esta raza á través de toda su historia.

La triple unidad de Dios, de la ley y del poder, es el carácter dominante de la sociedad árabe. El Corán ha sido y es su biblia, su código y su constitución política. Esta confusión de lo religioso con lo civil, que contrasta con la distinción establecida por el cristianismo, se refleja constantemente en las instituciones musulmanas, desde los tiempos de Mahoma hasta los actuales imperios que conservan sus tradiciones, cuyos soberanos son á la vez pontífices y reyes.

§ III. **Invasión de los árabes en España; condición de los muzárabes.**—A los dos años de la batalla del Guadalete, en que la traición de los hijos de Witiza vino en ayuda de Taric, los árabes se habían extendido por casi todo el territorio de España, poniendo fin al imperio de Toledo. El fanatismo de los sectarios de Mahoma, la debilidad de la monarquía goda impotente para resistir el empuje de la nobleza, las luchas oligárquicas para ocupar el trono, la oposición entre una Sociedad de carácter germánico y un Estado constituído á la romana, la variedad de razas todavía no resuelta en una unidad común, los vicios de la aristocracia, la falta de una clase media, son otras tantas causas que explican suficientemente esta rápida conquista.

Confiscaron los musulmanes las tierras abandonadas por el clero y la nobleza, si bien dejando á los siervos que las cultivaban. En cuanto á los cristianos que se conformaban en vivir con los vencedores, puede decirse por regla general, como afirma Dozy, que conservaban la mayor parte de sus bienes, quedando obligados á pagar al Estado la *capitación*, que variaba según la fortuna de cada uno desde doce á cuarenta y ocho dirhems, y el *impuesto* sobre los

productos de las tierras, que se elevaba de ordinario á un veinte por ciento: la capitación cesaba para los que abrazaban el islamismo. Esta regla general se modificaba por las condiciones establecidas en *tratados especiales*, que solían ser muy ventajosos, como fué el de la capitulación de Mérida, que respetó las propiedades de sus vecinos, obligándoles tan solo á ceder los ornamentos y bienes de sus iglesias.

Dejaron los conquistadores á los cristianos que se rigiesen por sus propias leyes, y que continuaran gobernándose por sus antiguas autoridades, las cuales ejercían la jurisdicción civil y criminal, aunque con la limitación de no poder imponer pena de muerte sin que el wali aprobase la sentencia. En materia de religión, salvo algunas excepciones, no violentaron á nadie, permitiendo el culto católico que continuó practicándose, como lo prueba el hecho de hallarse establecido en las iglesias de Toledo y Sevilla cuando estas ciudades fueron reconquistadas. Merced á tal tolerancia, muchos cristianos aceptaron los usos, cultura y civilización de los árabes, tomando el nombre *muzárabes* (arabizados), aunque conservando su religión y principales instituciones.

§ IV. **Gobierno de la España musulmana.**

1) Gobierno de los Emires.—Vencedores los árabes de los godos, establecieron el gobierno de los *emires*, gobernadores generales que residían habitualmente en Córdoba bajo la dependencia de los califas de Damasco. Esta forma de gobierno duró desde 711 hasta 755, en cuyo período apoderados los árabes de casi todo el territorio, estrechaban á los vencidos en las montañas de Asturias y Sobrarbe. Abderramán, el más ilustre de estos emires, penetró en la Galia gótica, proponiéndose llevar el Corán al Centro de Europa, y tal vez lo hubiera conseguido, á no haber sido derrotado por Carlos Martel cerca de Tours, en una sangrienta batalla que salvó no sólo el reino de los francos, sino la cristiandad entera del poder de los infieles. Desde tan señalada victoria, la lucha entre el cristianismo y el islamismo quedó reducida á España, la cual, al propio tiempo que deci-

día el triunfo en favor de aquél, servía de intermediaria de la civilización de Oriente con la de Occidente.

Cuando los árabes llegaron á España, dice Dozy, eran todavía los hijos del desierto, y estaba en la naturaleza de las cosas que á las orillas del Tajo ó del Guadalquivir, no pensaran al principio sino en proseguir las luchas de tribu á tribu, de horda á horda, comenzadas en la Arabia, en la Siria y en el Africa. Continuaron, en efecto, estas rivalidades y deseoso el emir Abulkatar de que tuviesen término, distribuyó equitativamente los terrenos confiscados, dando á cada tribu los que se asemejaban más por su clima y producciones á aquellos de su procedencia. Pero no bastó tan prudente medida para que cesase la animosidad entre las diferentes tribus, enconada por las contiendas que se suscitaban entre sus jefes con motivo de la ocupación del emirato.

2) Califato de Córdoba.—El gobierno de los emires había llegado á una situación calamitosa; los jefes de las tribus se declaraban en abierta rebelión, las tropas se entregaban á todo género de excesos, y la anarquía comenzaba á poner en peligro la dominación arábiga en nuestro suelo. Preciso era crear un gobierno estable, fuerte y respetado; y al efecto, reuniéronse secretamente en Córdoba muchos nobles árabes, los cuales convinieron que el medio de concluir con la anarquia, era crear en España un imperio independiente del califato de Damasco, que centralizase el poder y no tuviera que invocar la autoridad de los califas de Oriente para hacerse obedecer de los walies. Profesaban estos nobles gran veneración á la familia de los Omeyas, que acababa de ser arrojada del trono de Damasco por los Abasydas, y ofrecieron el califato de Córdoba al joven Abderramán, único individuo de aquella familia que había logrado salvarse de la matanza á que fué condenada, y que se hallaba refugiado entre los berberiscos del Atlas. Abderramán acepta, atraviesa el mar, derrota al emir Yusuf, y es proclamado califa de Occidente, con independencia del antiguo califato de Damasco.

Abderramán dividió la España en seis gobiernos (Toledo, Mérida, Zaragoza, Granada, Valencia y Murcia), otorgó una carta de protección á los cristianos, por la que se conservaron y ratificaron los privilegios que tenían de regirse por sus propias leyes civiles y religiosas, construyó magníficos monumentos, fundó numerosas escuelas y bibliotecas, estableció la célebre Academia de Córdoba, y fomentó la agricultura, la industria, las artes y el comercio, cimentando así su poder y elevando á gran esplendor el califato. Continuaron sus sucesores esta obra de progreso y civilización, tan brillantemente comenzada, distinguiéndose entre todos Abderramán III, de cuyo poder, caballerosidad, gusto artistico y magnificencia, cuentan maravillas los historiadores.

Cayó el califato del colmo de la prosperidad en el mayor decaimiento; á los pocos años de la muerte de Almanzor, que tanta gloria le había dado, tiene que renunciar al trono Hissen II, y las discordias civiles que se suceden, aniquilan el Imperio de los califas de Occidente. Los walies que estaban encargados del gobierno de las provincias, las convierten en *reinos independientes*, no reconociendo á Córdoba otra supremacía que la meramente religiosa. La caída del califato determina la decadencia de la dominación arábiga; los reinos independientes merman sus fuerzas con luchas intestinas; las invasiones de los almoravides, almohades y benemerines africanos, no logran reanimar el decaído espíritu de la España musulmana; y el poder creciente de los reinos cristianos va ensanchando la obra de la reconquista, á qué pone fin la toma de Granada.

§ V. **La monarquía; su carácter, forma y autoridad.**—El gobierno de los árabes, fué el despotismo con el doble carácter de militar y religioso. Los califas, como herederos del Profeta, reunieron las atribuciones del sacerdocio y del imperio, desempeñando el pontificado y asumiendo el mando militar, la justicia y la administración civil. Su persona era sagrada, y mientras no infringiese públicamente los preceptos religiosos, nada había que limi-

tase su grande autoridad. Verdad es que en el Corán se leen máximas tan notables como estas: «piense el rey en lo estrecho del sepulcro,» y «los gritos del oprimido llegan hasta Dios;» pero esto no pasaba de ser una limitación moral, existiendo de hecho un despotismo, tanto más terrible, cuanto que era á la vez religioso y temporal, y faltaban completamente instituciones protectoras de la vida y hacienda de los ciudadanos.

Ahora bien, ¿cómo se explica el culto casi idolátrico del pueblo musulmán hacia sus califas, que veneraban como herederos del Profeta, con su obediencia completa y ciega á los usurpadores que ocupaban el trono por crímenes y rebeliones? Viardot resuelve esta aparente anomalía por el fatalismo de la religión musulmana, que hacía considerar todos los sucesos como obra exclusiva de los decretos del cielo; si lograba un rebelde derribar al legítimo sucesor del Profeta y ceñir su cabeza con una corona usurpada, había acaecido por orden misma de Dios, y el mismo éxito feliz, prescribía á sus súbditos el deber de someterse á él. Mahoma había dicho: «El califato durará después de mí solamente treinta años; pasado este término, no habrá más que poderes establecidos por la fuerza, la usurpación y la tiranía;» y la octava de las condiciones fijadas por los antiguos doctores para el ejercicio del califato, era «la legitimidad que se adquiere por el triunfo de las armas y la posesión efectiva del poder soberano».

La *forma* de la monarquía participaba de electiva y hereditaria. Gozaba el califa de la facultad de designar de entre sus hijos al que quería que fuese su sucesor, ya asociándole en vida á su gobierno, ya haciéndole reconocer como tal á los principales funcionarios del Estado y jeques de tribus, los cuales besaban su mano en prueba de sumisión. Esta libertad concedida al padre, permitía que fuese heredero del trono aquel que mejor lo mereciese por sus condiciones personales; pero creyéndose injustamente postergados los hermanos, fué causa de continuos disturbios en el Estado musulmán.

La *autoridad* de los califas en la designación de sucesor, con ser tan omnímoda, hallábase limitada sin embargo por el carácter religioso que domina en toda aquella organización política. No podía el califa dividir entre sus hijos el reino, porque se consideraba como herencia del Profeta que había de conservarse incólume cual depósito sagrado. Tampoco podía nombrar herederos del trono á mujeres ni á menores de edad, por la imposibilidad de que desempeñasen el cargo sacerdotal; y si la historia presenta el caso de Hissen II como único ejemplo de un califa reconocido y consagrado antes de los quince años, los historiadores árabes, al ver que fué el último de su raza y su reinado señala la caída del califato, dicen que sufrió el castigo de la violación de la ley santa.

§ VI. **Elementos político-sociales.**—Estudiada la monarquía de los árabes en España, vamos á dar una idea de los demás elementos político-sociales, según Viardot, á quien seguimos principalmente en este capítulo por ser autoridad reconocida en la materia.

1) ELEMENTO NOBILIARIO.—Existía una especie de *aristocracia hereditaria*, formada por las familias procedentes de los árabes propiamente dichos (hijos del Yemem y del Hedjaz) y de los sirios y egipcios que primeramente se les unieron en la guerra santa. Su carácter era militar, y por mucho tiempo vincularon la riqueza y el poder, considerando los cargos, tanto civiles como militares y sacerdotales, como privilegio exclusivo. Constituía la alta clase de la sociedad (cabeza del pueblo) y sus ocupaciones eran la guerra, la política, las ciencias y las artes.

2) ELEMENTO RELIGIOSO.—Tenía grandísima importancia política, por la íntima unión de la religión y el gobierno en la ley musulmana y en el califa vicario del Profeta. Sea suficiente observar, que el Corán, suprema ley en todo, sólo podía ser interpretado por los sacerdotes. Esta interpretación se hacía, en todo lo civil y criminal por el *kady* (juez), y en lo religioso por los *imâns* (sacerdotes) y los *scheyks* (predicadores); pero como el oficio de kady era

religioso y hacía justicia en las mismas mezquitas, de aquí que el elemento sacerdotal fuese el árbitro en este punto. Cuál sea la influencia que este elemento tuvo en la política musulmana, fácilmente se comprende al ver la participación que los imáns, scheyks y santones (inspirados) tenían en las guerras y las discordias civiles.

3) Elemento popular.—La clase llana de la sociedad estaba formada en su mayor parte por los moros ó berberes (soldados, artesanos y labradores), que componían el nervio de aquella población, gozando de una condición intermedia entre los orientales (árabes, sirios y egipcios) y los pueblos vencidos. Además, había muzárabes y judíos que encontraban protección en aquel pueblo, é idólatras aunque despreciados hasta el punto de no ser lícito darles la mano, ni conversar con ellos.

También había esclavos al servicio del califa, de los grandes y de las familias ricas, no siendo de extrañar fuesen en gran número, porque prohibiendo la ley de Mahoma á los hombres el uso de alhajas, guardaban todo su lujo en el número de esclavos. Eran éstos de dos clases: unos, prisioneros de guerra (cristianos ó rebeldes de Africa), y otros, negros procedentes de la trata. Tenían la condición de cosa; pero los habilitados por su amo, podían poseer y comerciar, y los emancipados se hacían completamente libres.

Tales eran los elementos que componían la población de clase inferior, siendo inútil decir cuán escasa era su influencia en la política, dado el despotismo de los califas, si bien algunas veces estos mismos favorecían á determinados individuos de dicha clase, elevándolos á los más altos puestos.

§ VII. **Organización político-administrativa.**—La administración dependía por completo de la voluntad del califa, ejerciéndola en su nombre y por delegación suya los oficiales que él mismo nombraba y separaba según su capricho.

La administración central, estaba confiada al *Hagib* ó primer ministro y al *Divan* (Meschoua) ó consejo de Estado, cuyos miembros ponía y quitaba á su antojo el califa.

La misión del Divan era ilustrar al califa en los asuntos graves de política ó de administración, pero no tenía más derecho que el consejo y realmente otro empleo que facilitar las órdenes del califa.

La administración de las provincias, estaba confiada á los *walies* ó gobernadores, que dependían sólo del califa, y tenían bajo sus órdenes á los *wazires* ó lugar-tenientes de distrito y á los *alcaides* ó comandantes de fortaleza.

Cada uno de estos funcionarios en el círculo de su jurisdicción, del mismo modo que el califa en su trono, estaba investido á la vez de todos los poderes sociales, los cuales nunca supieron distinguir los árabes en la teoría ni en la práctica.

La confusión de las instituciones religiosas con las civiles en la España musulmana, hizo imposible toda influencia política en la constitución de la España cristiana. Y por lo mismo, tampoco se manifiesta su influencia en el orden administrativo, á la cual debió contribuir también la falta de *curia* ó asamblea municipal entre los musulmanes. Preciso es advertir, sin embargo, que las tradiciones árabes influyen, sino en la organización del *concejo* cristiano, cuando menos en el nombre y forma de algunos cargos municipales, como lo indican las palabras *alcalde, alguacil, alférez, almotacén, almojarif*, etc.

CAPÍTULO V.

Reinos de León y Castilla.

SUMARIO.—I. Formación de los reinos de Asturias, León y Castilla.
II. Carácter general de su constitución política.
III. La institución monárquica. 1. Forma de la Monarquía hasta el Código de las Partidas. 2. Doctrina de las Siete Partidas, regulando la sucesión á la Corona. 3. Vicisitudes del principio de legitimidad de las Partidas, hasta los Reyes Católicos.
IV. Solemnidades al advenimiento de los reyes.

§ I. **Formación de los reinos de Asturias, León y Castilla.**—La victoria de Covadonga contuvo el ímpetu de los árabes, iniciando la gloriosa lucha de la reconquista. Guerrilleros, más bien que reyes, fueron los primeros jefes que desde D. Pelayo acaudillaron á los cristianos, limitándose á resistir en las montañas, sin preocuparse apenas de asuntos de gobierno. Pero cuando Alfonso II el Casto se asienta en Oviedo, y Alfonso III el Magno restablece la constitución gótica *tam in Eclesia quam in Palatio*, se forma propiamente el reino de Asturias. Repoblada la ciudad de León por Ordoño II y fijando en ella su corte, sus sucesores en el trono cambiaron el nombre de reyes de Asturias por el de reyes de León.

Formó Castilla un *condado* bajo la autoridad de los monarcas leoneses, hasta que poco después del conde Fernán González, según la opinión más probable, fué de hecho independiente. Durante el tiempo en que fueron relajándose los vínculos de dependencia de Castilla á León, la nobleza castellana adquirió grandes franquicias y privilegios, que imprimieron después carácter general á la nobleza de todos estos reinos; y en este mismo período aparecen también en

Castilla las primeras cartas-pueblas, que contienen exenciones municipales, y que pueden considerarse como origen del *régimen foral*. La importancia de Castilla es tal, que al unirse á Navarra por el matrimonio de Doña Munia con D. Sancho el Mayor, prepondera ya sobre los demás reinos cristianos, cuya preponderancia queda asegurada cuando se convierte de condado en *reino*, al ajustarse el matrimonio de Fernando de Navarra con Doña Sancha de León. La influencia de los concejos castellanos se extiende por el reino leonés, desde cuya capital hacia el Mediodía se habla su idioma y no el asturiano.

En los mismos días de Fernando de Navarra, primer rey de Castilla, conocido con el dictado de Magno, tuvo lugar la primera unión de Castilla y de León, por hallarse casado este rey con Doña Sancha heredera en el trono leonés de su hermano D. Bermudo III, muerto sin sucesión.

Fernando I dividió por testamento sus Estados entre sus cinco hijos; pero uno de ellos, Alfonso VI, los volvió á reunir bajo un solo cetro.

A la muerte de Alfonso VII halláronse de nuevo desunidas las coronas de Castilla y de León (1157), por haber heredado aquélla su hijo primogénito D. Sancho III y ésta el menor D. Fernando II. Las discordias que ocurrieron entre estos reinos, acabaron á los cuarenta años de su disgregación, por haberse casado Alfonso IX de León con Doña Berenguela de Castilla (1197), de cuyo matrimonio nació Fernando III el Santo, el cual fué proclamado rey de Castilla por renuncia de su madre (1217), entrando por muerte de su padre en posesión del reino de León (1230). Desde esta fecha, Castilla y León no volvieron ya á separarse.

§ II. **Carácter general de su constitución política.**—Renace en Asturias el Estado gótico, con Alfonso III el Magno. Pero la sociedad española no es en la época de la reconquista lo que fué en tiempo de los godos. España se reconstituye sobre la base de la unidad de razas, cuyas diferencias ha borrado la común desgracia, y bajo el influjo de las necesidades de la guerra y de la repoblación

de los territorios que se arrancan del poder de los invasores. Y á esta reconstitución de la sociedad hispano-cristiana, corresponde una nueva *constitución política*, que se elabora lentamente, transformando el antiguo Estado gótico, pero sin llegar á establecerse de un modo ordenado y sistemático.

Conservándose el principio de la unidad de soberanía, que establecieron los godos en España, á imitación del Imperio romano, únicamente el rey tenía el *derecho de poblar*, del cual se derivaban la facultad de exigir impuestos y las relaciones de vasallaje. Pero el rey podía autorizar la fundación de lugares y villas á quien él quisiera, y reconocer más ó menos exenciones al vecindario. Así nacieron los pueblos llamados de *realengo, abadengo* y *señorío*, según que dependían del rey, de un obispo ó abad, ó de un señor, en la jurisdicción y pago de los tributos y prestaciones personales. Había también otros pueblos, conocidos con el nombre de *behetrías*, en que los vecinos gozaban del privilegio de elegir ó mudar de señor.

La población solía hacerse por tres modos diversos: el heredamiento, el fuero y el medio fuero. Tenía lugar la población por *heredamiento*, cuando el rey repartía las tierras reconquistadas, á título de beneficio, entre los que habían tomado parte en la lucha, haciendo extensiva la donación á los herederos, con la condición de que reconociesen vasallaje á la corona. Poblar por *fuero*, consistía en atraer gentes á un determinado lugar, por medio de *cartas pueblas* en que se concedían mercedes ó privilegios á los que en él se avecindasen, á cuyas cartas de población (de carácter principalmente económico), solía seguir el otorgamiento de *fueros*, que constituían la ley especial de cada pueblo. La población por *medio fuero* se aplicaba á los lugares y villas ya poblados, pero cuyo vecindario se deseaba aumentar, dispensándose á los nuevos pobladores con este objeto, de la mitad de los pechos y servicios que pagaban los que tenían ya en ellos su asiento.

Este sistema de repoblación, comparado acertadamente

á una colonización civil y militar, producía grandes ventajas para la obra de la reconquista, porque enlazaba el interés general de la patria con el particular de los vecinos, haciendo que éstos al defender sus hogares, asegurasen la posesión de los territorios recobrados de los moros, por la fuerza de las armas. Pero al mismo tiempo se traducía en beneficio de los hombres del *estado llano*, que se veían solicitados por reyes, señores y abades para que fuesen á poblar sus respectivas villas, compitiendo en otorgarles exenciones y libertades.

De esta suerte, la monarquía, la nobleza, el clero y el pueblo, concurren juntamente á la reconquista del territorio, ejerciendo todos estos elementos marcada influencia política. El *clero*, por el carácter religioso de la guerra contra los moros, conserva siempre en mayor ó menor grado esta influencia. La *aristocracia* prevalece hasta el engrandecimiento de la monarquía, aunque sin llegar á constituir un verdadero feudalismo, entre otras causas, por la tradición del Estado gótico que renuevan los reyes de Asturias. El *pueblo* se desenvuelve al amparo de los fueros municipales, revelando su poder político en los Concejos, las Cortes y las Hermandades. Y la *monarquía* se consolida, ayudada por el estado llano para abatir á la nobleza, preponderando sobre los demás elementos.

Sin embargo, ni en la vida interna política que resulta de la contraposición de estos elementos, ni en sus relaciones formales, llega á establecerse una *constitución orgánica* que partiendo de un principio de armonía, defina los derechos recíprocos y prevenga las colisiones ó conflictos. Notable diferencia presenta, bajo este punto de vista, la constitución castellana comparada con la aragonesa, que es la más definida y perfecta entre la de todos los pueblos de la Edad Media.

Estudiaremos separadamente los elementos políticos de los reinos de León y Castilla, ocupándonos primero de la *Monarquía*, como el poder *formalmente* preponderante del que se derivan los demás, lo cual se debe, según hemos di-

cho, al concepto de unidad y soberanía del poder monárquico que la España goda toma del Imperio romano y transmite á los reyes de Asturias.

§ III. **La institución monárquica.**

1) Forma de la monarquía hasta el Código de las Partidas.—Hemos visto en la época goda, como á pesar de haberse proclamado el principio electivo en el Fuero Juzgo, la sucesión del trono fué de hecho resultado de las luchas oligárquicas que debilitaron aquel imperio, en las cuales se disputaban la corona dos ó más familias reales, creyéndose asistidas de un derecho establecido por el parentesco. Durante los primeros tiempos de la reconquista, se reconoce también el principio electivo, pero continúa verificándose la sucesión dentro de determinadas familias, hasta que al fin estrechándose cada vez más el criterio del parentesco, para designar el sucesor, se hace la monarquía propiamente hereditaria. No se puede fijar con precisión la fecha en que esto sucede; la generalidad de los autores entienden que la forma hereditaria queda establecida de hecho en los tiempos de Fernando I el *Magno*, que reinó en Castilla por los derechos de su madre y en León por los de su mujer Doña Sancha (siglo XI). Pero si tal opinión se sostiene fundándose en que no es propio del sistema electivo la sucesión de las hembras, tampoco lo es reconocer en el sólio á los niños de corta edad bajo la regencia materna; y no faltaría razón, por tanto, para considerar reconocido ya el principio hereditario en el año 967, en que D. Ramiro III, de edad de cinco años, sucede á su padre bajo la regencia de su madre y de su tía; caso que se repite en la sucesión de Alfonso V (999), que también de pocos años ocupa el trono bajo la regencia de su madre Doña Elvira.

En este período de evolución de la monarquía hacia la forma hereditaria, procuraron los reyes asegurar en vida la sucesión de sus hijos ó hermanos, ya asociándolos en su gobierno, ya haciéndolos coronar ó jurar como herederos.

Pudo influir en la constitución definitiva de la monarquía hereditaria, el deseo de evitar las luchas civiles que

tan funestas fueron á los godos y seguían siéndolo para las armas cristianas en la guerra contra los moros. Pero la principal causa de este hecho, se encuentra en el principio de *patrimonialidad* tan generalizado en aquella época, que acostumbra á los reyes á considerar el Estado como patrimonio particular, lo cual explica que dividan el reino entre sus hijos, y que crean que éstos deben sucederles en la corona á título de herederos de sus bienes. Al principio de la *patrimonialidad*, se agrega luego el de la *vinculación*, que nace, al parecer, de un modo simultáneo para el señorío del rey y para el de la nobleza. En el reinado de Alfonso X se establecen las reglas de sucesión á la corona, juntando el principio de vinculación al de patrimonialidad, y precisamente de su tiempo es la aparición del *mayorazgo* en el señorío de Vizcaya y Valdarejo, siendo de notar que la misma ley de Partida en que se fija el orden de suceder en el señorío del rey, es también la base de los mayorazgos regulares que vinculan la propiedad privada de la nobleza castellana.

2) Doctrina de las Siete Partidas regulando la sucesión á la Corona.—La ley 2.ª, título XV, Partida II, regula la sucesión á la corona, llamando: 1.º, al hijo mayor del rey difunto; 2.º, por derecho de representación, á los hijos del hijo mayor en el caso de que éste hubiese muerto antes de vacar la corona, aunque vivan sus hermanos; 3.º, á falta de hijos del rey difunto, á sus hijas; y 4.º, á falta de descendientes, al pariente más cercano. La línea recta excluye á la colateral, el grado próximo al más remoto, el sexo masculino al femenino, y la mayor á la menor edad, en igualdad de condiciones de línea, grado y sexo.

Tuvo esta ley grande importancia histórica, porque además de *vincular* el señorío del rey en un solo heredero, resolvió en el terreno de la legalidad las dudas que existían sobre el derecho de suceder las hembras á la corona, y el de representar los hijos á su padre difunto para poder ocupar el trono con preferencia á sus tíos: con todo lo cual, quedó perfectamente definida la monarquía *cognaticia*.

Patrimoni

En la esfera de los hechos, parecía ya admitido que las *hembras* pudiesen subir al sólio; pero aún cabía dudar acerca de su derecho, pues si Doña Urraca y Doña Berenguela reinaron sucediendo á sus padres, fué por la principal razón de haber sido juradas en vida de aquéllos. La legislación de Partidas imprimió el sello de la legalidad á la costumbre, no dejando la menor duda sobre su derecho.

La cuestión de la *representación*, ofrecía más dificultades, como lo prueba que á pesar de las Partidas, agitó en revueltas civiles el reinado de cuatro reyes: Alfonso X, Sancho IV, Fernando IV, y Alfonso XI. «Mientras fluctuaba la monarquía entre la elección y la herencia, dice el señor Colmeiro, parecía natural seguir en la sucesión aquel término medio que sin arrancar la corona á una familia de reyes, proporcionaba la ventaja de evitar el escollo de las minoridades. Cuando se movió contienda sobre suceder al rey Alfonso el Sabio, alegaban los infantes de la Cerda el derecho de primogenitura como descendientes de D. Fernando, hijo mayor y heredero presunto de la corona, muerto antes que su padre. D. Sancho, hijo segundo, les oponía el más inmediato parentesco, la costumbre antigua y el solemne reconocimiento de su derecho por el mismo rey en las Cortes de Segovia de 1276. Los de la Cerda replicaban que en todo caso el rey, al hacer testamento, había desheredado á D. Sancho. Pocos días después de la muerte de su padre, Sancho IV fué reconocido y jurado por las Cortes de Toledo de 1284». Pero los de la Cerda continuaron sosteniendo su derecho durante el reinado de Sancho IV, y la regencia de su viuda Doña María de Molina en la minoría de su hijo Fernando IV y en la de su nieto Alfonso XI. Cuando este último rey dió fuerza legal á las Partidas en las Cortes de Alcalá de 1348, quedó, en fin, asegurado el principio de representación en la sucesión de la corona.

3) Vicisitudes del principio de legitimidad de las Partidas, hasta los Reyes Católicos.—Á poco de hallarse en vigor el Código de las Partidas, púsose de nuevo en contienda el principio de legitimidad. D. Enrique II, hijo

de D. Alfonso XI y de la favorita Doña Leonor de Guzmán, asesinó y usurpó el trono á su hermano D. Pedro I, hijo legítimo del mismo rey y de Doña María de Portugal. Pretendiendo D. Enrique justificarse de algún modo, díjose descendiente de los infantes de la Cerda, y reunió Cortes en Valladolid para acusar de usurpadores á los herederos de Sancho IV é invocar en su favor el derecho de representación. Pero el asunto quedó terminado con el matrimonio de D. Enrique II con Doña Catalina, hija del Duque de Lancaster y de Doña Constanza, hija mayor de D. Pedro I y heredera de sus derechos.

La cuestión de legitimidad volvió otra vez á plantearse, con motivo de la sucesión á Enrique IV. La impotencia que á este rey se atribuía y los amores de la reina con Don Beltrán de la Cueva, hicieron que se considerase como ilegítima á la princesa Juana, poniéndola por mote la Beltraneja, la cual fué reconocida como sucesora en las Cortes de Madrid en 1462. Defendían sus contrarios el derecho del hermano del rey D. Alfonso, y por su muerte el de su hermana Doña Isabel, alcanzando tanta fuerza los de este bando, que consiguieron de Enrique IV que fuese jurada ésta como heredera suya. Cambió de parecer el rey, haciendo jurar de nuevo á la Beltraneja en Valde-Lozoya; pero muerto Enrique IV, las Cortes de Ocaña en 1468 reconocieron como reina á Doña Isabel primera de este nombre. La muerte de la Beltraneja en 1530, confirmó luego la legitimidad en los herederos de Doña Isabel, pues no dejando sucesión aquélla, correspondía de todos modos á su línea la corona, con arreglo á la ley de Partida.

§ IV. **Solemnidades al advenimiento de los reyes.**—Reconocido el rey como tal, era *aclamado* por el pueblo, generalmente al grito de *Castilla por el rey D. F.*, colocándose el pendón real en la torre del homenaje del alcázar, en donde esta solemnidad se verificaba. *Juraba* después el rey guardar y hacer guardar las leyes, fueros y costumbres del reino. Tributábanle *pleito homenaje*, como á su señor natural, los nobles, los prelados y las ciudades ó vi-

Aclamación — Juramento — Pleito de homen

llas, pero sin que esta ceremonia se antepusiera á la del juramento del rey. Y finalmente, completaban las solemnidades del advenimiento al trono, la *coronación*, que tenía lugar en alguna iglesia principal con ostentosa ceremonia, y la *consagración* ó unción religiosa, que no era de tan frecuente uso.

CAPÍTULO VI.

Reinos de León y Castilla.

(Continuación).

SUMARIO.—I. Autoridad del monarca. 1. Potestad legislativa. 2. Potestad judicial. 3. Potestad ejecutiva. 4 Consejo real de Castilla.

II. Manifestaciones del carácter limitado de la Monarquía en estos reinos. 1. Matrimonio de los reyes. 2. Testamento de los reyes. 3. Minoría de los reyes; tutela y regencia. 4. Renuncia de la Corona. 5. Jura del inmediato sucesor.

III. Instituciones complementarias de la Monarquía. 1. El Principado de Asturias. 2. Los infantes de Castilla.

§ I. **Autoridad del monarca.**—No habiendo llegado á definirse la intervención que en los asuntos públicos correspondía á la nobleza, al clero y al pueblo, bajo el punto de vista del Derecho, el rey sigue siendo en los reinos de León y Castilla, como fué en la España goda, fuente y principio de toda la soberanía, reasumiéndose sus facultades en los cuatro derechos que, como atributos, le reconoce el Fuero Viejo, á saber: «justicia, moneda, fonsadera é suos yantares.»

Corresponde al rey la plenitud del Poder público, en sus tres manifestaciones de *legislativo*, *judicial* y *ejecutivo*, como le correspondió antes de la reconquista.

1) POTESTAD LEGISLATIVA.—La potestad legislativa es inherente á la autoridad del monarca en los reinos de León y Castilla. Esta potestad la ejercen los reyes por medio de fueros, privilegios y ordenamientos. Únicamente el rey otorga *fueros*, no pudiendo darlos la nobleza ni el clero, y si los dan es previa autorización real ó aplicando los que ya hubiesen sido aprobados. Concede por sí el rey los *privilegios*, como exención de leyes ó como ley especial; pero los

grandes y obispos, firman, desde los primeros tiempos, las cartas reales. Los *ordenamientos* son la expresión más solemne de la ley, que los monarcas acostumbran á hacer, por regla general en este tiempo, *á petición* de las Cortes.

2) Potestad judicial.—Atributo de la corona fué la potestad judicial, que los reyes ejercieron por sí, siendo los últimos jueces en todas las apelaciones. Verdad es que la administración de justicia llegó á fraccionarse, teniendo cierta jurisdicción la nobleza en sus señoríos, el clero en los abadengos, y los alcaldes de fuero en los concejos; pero ya hemos dicho, que la jurisdicción era inherente al *derecho de poblar*, del cual nunca abdicó el monarca, por más que se desprendiese de su ejercicio mediante voluntarias concesiones, no consintiendo jamás que la *alta jurisdicción* saliese de la corona, en cuyo hecho se advierte la limitación que tuvo el feudalismo en los reinos de León y Castilla.

No pudiendo dedicarse asiduamente á la administración de justicia, Alfonso III el Magno estableció en León, á fines del siglo IX ó principios del X, el Tribunal de las apelaciones llamado del Foro ó del Libro, por servirle de base el Fuero Juzgo.

Pero los reyes administraban también justicia personalmente, acompañándose de *alcaldes* que les asesoraban; así se ve á San Fernando, resolver cuestiones entre varios concejos. Estos alcaldes constituían el Tribunal de la Corte ó del rey, que fué organizado por el Ordenamiento de Zamora del tiempo de Alfonso X, siquiera existiese desde más antiguo.

De estos gérmenes nacen luego las *audiencias* y los *alcaldes de corte*. Los adelantados, los merinos y los corregidores, representaron la justicia del rey en el gobierno local, además de sus funciones administrativas.

3) Potestad ejecutiva.—Tenía el rey la suprema potestad ejecutiva, cuya principal manifestación en aquel tiempo era el mando superior del ejército.

El servicio militar, estaba íntimamente ligado con el señorío; los vasallos debían acudir al llamamiento del señor

(manteniéndose á su costa ó á la de éste) cierto número de días al año, sin que pudiera exigírseles un servicio permanente. En la continua cruzada contra los musulmanes, los ricos-hombres (llamados por esto de pendón y caldera) tenían facultad de levantar hueste y de hacer la guerra por su cuenta. Pero en el monarca residía la suprema autoridad militar, y bajo sus órdenes habían de pelear todos sus vasallos cuando fuesen por él requeridos. Juan I instituyó el cargo de Condestable para que ejerciese en nombre del rey el mando y jurisdicción superior en lo militar, y Fernando III creó el de Almirante con igual carácter en las personas y cosas de marina.

Para el desempeño de la *administración civil* que pudiéramos llamar *central*, servíanse los reyes de los *cancilleres*, cuyo oficio fué establecido en tiempo de Alfonso VI, siendo los secretarios de la real Cámara. La percepción de las rentas y contribuciones y el pago de las deudas del Estado, fueron atribuciones que desempeñó primero el *almojarife* (generalmente judío), el *tesorero mayor* en tiempo de Alfonso XI, y por último el *contador mayor* á quien en definitiva correspondió la suprema jurisdicción en materia de Hacienda.

Continuando la tradición gótica, valiéronse los reyes de los *duques* y de los *condes* para hacer sentir su autoridad en el *gobierno local*. Pero el poder de la nobleza propendió á convertir estos cargos de elección real en hereditarios é independientes de la corona, dejándose llevar por la influencia del feudalismo. Mas á esta tentativa de independencia local de la nobleza, opuso la monarquía otra tentativa de centralización, creando los adelantados y merinos; fueron los *adelantados* gobernadores de un gran territorio, con un carácter principalmente militar; y los *merinos mayores* encargados de la jurisdicción, principalmente judicial y administrativa, de pequeñas provincias, teniendo bajo sus órdenes á los *menores* que ejercían parecidas atribuciones en los *alfoces*.

En cuanto á la acción del rey en los *concejos*, era escasa

si éstos elegían sus propios alcaldes (alcaldes de fuero), pero importante si el monarca tenía la facultad de nombrarlos (alcaldes de salario), sirviendo de base los de real nombramiento, á la centralización ensayada en este orden desde Alfonso XI, con la institución de los *corregidores*.

4) CONSEJO REAL DE CASTILLA.—A semejanza del Oficio palatino, tuvieron primeramente los reyes de León y Castilla un Consejo privado, compuesto de prelados y ricos hombres, para asesorarse de ellos en cuestiones graves y difíciles de la gobernación del reino. Persuadido el estado llano de su importancia política, trató de tener participación en este consejo, pidiéndolo así constantemente á los reyes los procuradores de las ciudades.

Don Juan I, que desde el principio de su reinado había comprendido la necesidad de introducir radicales reformas en el gobierno, se determinó á verificar algunas de las que tenía proyectadas, después de perdida la batalla de Aljubarrota, en la cual se dice tuvo mucha parte el mal consejo y la precipitación con que se obró. Y fundándose en la conveniencia de dirigir mejor las cosas de guerra, de moderar los tributos, de despachar pronto los negocios del reino y de librarse de la responsabilidad que sobre la corona hacía pesar la murmuración de los pueblos, estableció este rey en las cortes de Valladolid de 1385 un Consejo compuesto de cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos que poco después reemplazó con cuatro letrados el mismo monarca. Tuvo este Consejo potestad delegada por el rey, siendo sus atribuciones más bien gubernativas que judiciales, aunque en todo podía ser competente.

Enrique III, Juan II y Enrique IV, dieron varias ordenanzas, aumentando el número de *letrados* que siguieron reemplazando á los hombres del estado llano, no sin protestas de los procuradores de las Cortes, los cuales aunque no se oponían á la entrada de los letrados, sí pedían que no se prescindiese del elemento popular. Dió nueva organización al Consejo Enrique IV en 1465, obligándose en Medina del Campo á nombrar para formarle á cuatro prelados,

cuatro caballeros y ocho letrados legos. Mas á pesar de la importancia que se daba al elemento más ilustrado de la sociedad, el Consejo cayó en gran desprestigio en los mismos días de Enrique IV, porque éste nombraba á personas indignas «más para honrarlas que para beneficio del Consejo», como le dijeron las Cortes de Ocaña en 1469, á cuyas quejas respondía el rey disculpándose con la turbación de los tiempos.

§ II. **Manifestaciones del carácter limitado de la monarquía en estos reinos.**—De lo dicho se infiere, que la institución monárquica reasumió en su autoridad los tres poderes, siendo el principio de la soberanía como lo había sido en la época precedente. Pero como al reorganizarse el Estado sobre la base de una sociedad nueva, hubo de sufrir las modificaciones que la nobleza, el clero y el pueblo experimentaron como elementos político-sociales durante la reconquista, por eso, aunque se parta del concepto de que el Estado es principalmente el monarca, existen limitaciones que de hecho imponen á su autoridad dichos elementos, por la influencia social que ejercen. Este carácter limitado de la monarquía en los reinos de León y Castilla, se revela en la autoridad que tuvieron las Cortes, centro común de todos los elementos político-sociales en aquella época, y en la intervención que ejercieron en los actos más importantes relativos á las personas reales.

1) MATRIMONIO DE LOS REYES.—Aceptado el principio de *patrimonialidad*, el matrimonio de los reyes era asunto de la mayor importancia política, pues aportando los reinos al casarse las personas reales, á la manera de dote ó bienes propios, su enlace significaba la unión de Estados diversos, dando ó quitando derechos de sucesión á determinadas personas, y siendo medio de transigir ó promover contiendas civiles. Pero como el principio de patrimonialidad no alcanzó en León y Castilla el completo desarrollo que tuvo en otras partes, y la nobleza, el clero y el pueblo, señaladamente este último, compartieron de hecho con la monarquía el ejercicio del poder público, las Cortes tuvieron grande

intervención en el matrimonio de los reyes, prestando su consejo ó consentimiento, examinando y aprobando las capitulaciones matrimoniales. Nobles y prelados aconsejaron los matrimonios de Ramiro III con Doña Urraca, de Fernando el Magno con Doña Sancha, de Alfonso I de Aragón con la hija de Alfonso VI; y consta que las Cortes de Burgos intervinieron en el matrimonio de Alfonso VIII con Doña Leonor, hija de Enrique II de Inglaterra, las de Carrión en el proyectado entre Doña Berenguela y Conrado de Suevia, las de Valladolid en el de D. Pedro con Doña Blanca de Borbón, las de Bribiesca en el de Enrique III con Doña Catalina de Lancaster, etc.

2) TESTAMENTO DE LOS REYES.—Siendo el testamento un acto de pura voluntad, en él se reflejaba de un modo más explícito el concepto que tenían los reyes de sus reinos como señoríos patrimoniales, siquiera el consultar para su confirmación á las Cortes, fuese signo de que no se desatendían por completo los intereses colectivos. «El testamento de los reyes, dice el Sr. Colmeiro, era generalmente confirmado con el voto de los grandes, prelados y ciudadanos, y entonces adquiría aquel grado de fuerza y autoridad que no hubiera tenido sin su consentimiento. Pero ocurría algunas veces que el reino se apartase de la voluntad del monarca, siendo contraria á las leyes y costumbres, mucho más en el caso de haber sido otorgada sin intervención de las Cortes. Así el testamento de Enrique III dejó de cumplirse en varios puntos, á pesar de haber mandado éste que se guardase *como ley,* derogando todas las leyes y fueros que á él se opusieren».

3) MINORÍA DE LOS REYES; TUTELA Y REGENCIA.—Establecida la monarquía hereditaria, ocuparon el trono reyes de corta edad, de que es primer ejemplo D. Ramiro III. Duraba la minoría tiempo diverso, que solía fijar el testamento del rey difunto, oscilando entre los catorce y los veinte años; esta última edad, fué la señalada por el Código de las Partidas.

Preciso era en este tiempo proveer á las necesidades personales del rey menor y á las colectivas del Estado, nombrando *tutores* con el primer objeto, y para lo segundo *gobernadores del reino.* Pero no siempre se comprendía la distinta naturaleza de estos cargos, ejerciéndose muchas veces por unas mismas personas.

Procuraron las leyes de Partida, evitar las discordias que constantemente se producían para ser guardador del rey menor, estableciendo que lo fuese: en primer término, la persona nombrada por el rey anterior en su testamento; á falta de ésta, la madre, y en su defecto una, tres ó cinco personas designadas en junta de nobles, prelados y procuradores de las villas, habiendo de ser naturales del reino, de buen linaje y sanas costumbres, «vasallos que amen al rey é non cobdicien heredar lo suyo.» (Ley 3.ª tít. II. Partida II). Pero no siempre fueron observados tales preceptos.

Las Cortes tuvieron grande intervención en todo lo relativo á la minoría de los reyes, resolviendo las cuestiones dudosas acerca de la mayor edad y la tutela, nombrando guardadores reales y gobernadores del reino, exigiendo á éstos juramento de fidelidad al rey y de observancia á las leyes, y procurando refrenar los excesos de la autoridad que ejercían.

4) RENUNCIA DE LA CORONA.—«Nunca, dice el Sr. Colmeiro, hasta el enaltecimiento de la potestad real en el siglo XVI, se consideró el rey autorizado para renunciar la corona sin el consentimiento de las Cortes, porque prevalecía la opinión de que el rey y el reino estaban ligados con un pacto recíproco y mutuos deberes. Los grandes y prelados, ó las Cortes compuestas de los tres brazos, según la diversidad de los tiempos, intervienen en estos actos, los autorizan con su voto, ó tuercen el ánimo de los reyes y los inclinan á perseverar en el gobierno». Sirvan de confirmación las renuncias verificadas ó simplemente intentadas, por Bermudez I el Diácono, Alfonso III el Magno, Alfonso IV el Monje, Doña Berenguela de Castilla y D. Juan I.

5) JURA DEL INMEDIATO SUCESOR.—Consistía este acto en reconocer al presunto heredero como futuro rey, jurán-

dole anticipada obediencia los brazos del reino. Verificábase la jura con toda ceremonia en las Cortes, sin perjuicio de que el monarca reinante enviase á recibir especialmente el pleito homenaje de alguna ciudad ó personaje importante, que no hubiesen asistido al acto.

Fué la jura del inmediato sucesor costumbre continuamente seguida desde los dos Alfonsos VIII y IX, si bien cítase como primer caso el de Doña Urraca, jurada en vida de su padre Alfonso VI; y si se exceptúa á Fernando III, podemos afirmar con Mariana, aunque concretándonos á los reinos de León y Castilla, que «á partir de estos dos Alfonsos ningún monarca ocupó el sólio sino por tal medio», pues respecto á D. Pedro tanto puede negarse como afirmarse, y en cuanto á Enrique II basta recordar el modo de su advenimiento para comprender que no le precediera este requisito.

Obedecía la jura al pensamiento de asegurar los padres la sucesión de sus hijos, pero *de hecho* significaba la confirmación del principio hereditario con el voto de los tres brazos del Estado.

§ III. Instituciones complementarias de la monarquía.

1) El Principado de Asturias.—Desde que Juan I dió el título de Príncipe de Asturias á su hijo Enrique III, viene usándose constantemente este nombre para designar al presunto sucesor de la corona, que antes se llamó *Infante primer heredero* ó *Hijo primero y heredero de estos reinos*. Juan II fué quien más lo enalteció, otorgando el Principado de Asturias como mayorazgo al llamado á suceder, al cual hizo señor de aquellas tierras con el ejercicio de la jurisdicción. El principado de Asturias conservó este carácter hasta los Reyes Católicos, quedando reducido luego á un título honorífico, si bien con la dotación debida á quien ocupa después del rey, la primera dignidad en la monarquía.

2) Los infantes de Castilla.—Introducido el título de Príncipe de Asturias como dignidad inherente al presunto heredero, dióse el nombre de *infantes* á los demás hijos del rey. Gozaban los infantes de grandes privilegios y consideración en el Estado. «Procuraron los reyes, dice el Sr. Colmeiro, heredar á sus hijos haciéndoles cuantiosas mercedes de tierras y vasallos, á cuyos heredamientos decían *infantados* ó infantazgos; se contaban los infantes como los primeros entre la nobleza, pertenecían al consejo privado de los reyes, confirmaban sus cartas y solían gobernar el reino en los casos de menor edad. Eran sus deberes proporcionados á tanta grandeza, pues asistían á las Cortes, acudían á la guerra y debían velar muy principalmente por la persona del rey menor y la salud del reino». Su importancia política les imponía la obligación de no casarse sin permiso regio; y esto que fué mera costumbre, se convirtió en precepto legal en tiempo de Carlos III, quien castigó con la pérdida de títulos, honores y bienes á los que contrajesen matrimonio sin aprobación real, prohibiendo luego en absoluto Carlos IV que se casasen sin preceder la real licencia.

CAPÍTULO VII.

Reinos de León y Castilla.

(Continuación).

SUMARIO.—I. Elementos político-sociales.
II. La nobleza. 1. Su carácter social y político. 2. Cuestión sobre la existencia del feudalismo.
III. El Clero.
IV. El estado llano y los concejos. 1. El estado llano como clase social. 2. Origen y desarrollo de los concejos. 3. Importancia de los concejos en la política castellana.
V. Las Hermandades de Castilla; su relación con el carácter general de la Constitución política.

§ I. **Elementos político-sociales.**—Estudiada la institución monárquica, vamos á tratar ahora de la *nobleza*, el *clero* y el *estado llano*, como elementos político-sociales de los reinos de León y Castilla. Vivieron estos elementos aislados y con independencia, formando *clases* distintas y aun opuestas en ideas é intereses, luchando entre sí á veces, concertándose otras por medio de pactos ó *hermandades*, y resistiéndose á reconocer un Poder superior y un principio común de Derecho que organizase sus relaciones é informase la vida entera del Estado. Por eso, aunque la nobleza, el clero y el pueblo limitan *de hecho* el poder de los monarcas, no tiene esta limitación un carácter ordenado, continuo, ni definido en la política castellana, como se comprueba en la historia y atribuciones de las Cortes.

§ II. **La Nobleza.**

1) SU CARÁCTER SOCIAL Y POLÍTICO.—Componían la nobleza castellana: los *ricos-homes*, que habían reemplazado en dignidad á los optimates ó magnates godos; los *duques*, *condes* y *marqueses*, que primero significaron oficios con au-

toridad, para convertirse luego en títulos honoríficos; y los *hidalgos*, que eran personas ennoblecidas por el rey, cuyo número fué en aumento, ocupando como un grado intermedio entre el pueblo y la aristocracia.

No acertó la nobleza de estos reinos á constituirse como verdadero poder social, ni á convertirse en tutora de los pueblos, garantía de las leyes y limitación de la autoridad real en nombre de la constitución del Estado. Gastó inútilmente sus fuerzas en guerras y bandos intestinos, impulsada siempre por móviles personales, unas veces por cuestiones privadas y otras con motivo de la gobernación del reino. Turbulenta, ambiciosa y guerrera, su poder se hallaba en razón inversa del de los reyes y de los concejos. Procuraron los monarcas reprimir sus excesos, ya extendiendo la jurisdicción real en la administración de justicia (como hizo Alfonso V), ya limitando las guerras privadas (como dispuso Alfonso VII en el Ordenamiento de Nájera), ya ennobleciendo y protegiendo á los vecinos de las ciudades para contraponerlos á la aristocracia de sangre (como practicaron Alfonso VI y VIII), ya convirtiendo á los nobles de rebeldes en servidores de su trono, colocándolos á su servicio (cuyo sistema inició Fernando III con la institución de los *adelantados*). Pero la nobleza que se doblegaba ante monarcas poderosos, se levantaba pujante cuando los reyes eran menores ó débiles, poniendo en gran peligro al Estado; sirvan como ejemplo de estas turbulencias producidas por las ligas y bandos de la nobleza, los reinados de Alfonso el Sabio, Juan II y Enrique IV, y las minorías de Fernando IV y Alfonso XI. De todos modos, y á pesar de estas alternativas, la nobleza que en el primer período de esta época tuvo el influjo que le daba el carácter militar de la reconquista, marcha en visible decadencia como elemento político desde que aumenta en importancia el estado llano y sirve de base al enaltecimiento de los reyes.

2) CUESTIÓN SOBRE LA EXISTENCIA DEL «FEUDALISMO».—Discuten con gran divergencia los autores sobre si existió ó no el feudalismo en los reinos de que tratamos, pues

mientras unos, como Robertson, defienden que sí y hasta que fué más duro en León y Castilla que en parte alguna, otros, como Marina, lo niegan por completo dado el prestigio que tuvo la monarquía, y otros, como el P. Burriel y el Sr. Colmeiro, admiten su existencia, pero sosteniendo que fué incompleta y limitada.

De esta última opinión participamos; y para exclarecerla, conviene ante todo fijarse en el contraste que ofrece la raza *franca* y la raza *gótica*, dando lugar á que en las Galias aparezcan los orígenes del feudalismo desde los Merovingios, mientras en la España goda sólo se constituya el señorío.

Menos accesibles los caudillos francos á la idea del poder público que tenían los romanos, no acertaron á soportar la jurisdicción de los delegados del rey en sus tierras, ni se resignaron á pagar el impuesto; por eso bajo los Merovingios aparecen las *emunitates* en la concesión de los *beneficios*, prohibiendo la intervención de los jueces reales en las tierras concedidas. Por otra parte, buscaban los francos en los *cargos públicos* el provecho *privado* y propendían á convertirlos en objeto particular de lucro, prescindiendo de los deberes políticos que tales cargos imponían. Y estos precedentes de la Francia merovingia, preparan el desarrollo del verdadero *feudalismo*, que se caracteriza por la confusión de la soberanía con la propiedad territorial y por el carácter privado y hereditario que adquieren los cargos públicos, manifestándose con todo su vigor en aquel país al disolverse el imperio de Carlomagno.

En la España goda, por el contrario, el Estado se constituye sobre la idea del poder público de los romanos, y ningún *senior* ejerce jurisdicción sobre sus vasallos, sino que todos viven igualmente sujetos á los jueces públicos jerarquizados bajo la potestad del rey, á pesar de que la aristocracia goda, la más cerrada entre todos los pueblos germánicos, organiza la propiedad territorial sobre la base de las relaciones entre los *seniores* y los *bucelarios*. Por la misma razón de haberse constituído el poder á la romana, los cargos públicos no tienen aquí nunca el carácter de patrimonio privado, ni se consiente á los que los ejercen exigir prestaciones ó corveas á los pueblos; los jueces fueron entre los godos, según declara Chindasvinto, «funcionarios públicos retribuídos por el rey».

Así se explica que la España de la reconquista, si bien recibió de la España goda la jerarquización señorial del territorio, no se encontrase preparada, por precedentes históricos, para confundir la propiedad con la soberanía, cuya fusión constituye el carácter esencial del feudalismo.

Pero bien fuese por influjo de otros pueblos, bien por efecto del mismo espíritu germánico contenido por el romanismo en la época goda, el feudalismo aparece en el siglo VIII, puesto que la jurisdicción incorporada á la tierra y ejercida sobre los siervos adscripticios, se transmite con siervos y tierra, como lo prueba la donación de D. Adelgastro, hijo del rey D. Silo, al monasterio de Santa María de Bona en 780.

Este tardío nacimiento del feudalismo, explica desde luego su limitación en León y Castilla, tanto por hallarse más alejados estos reinos de la influencia francesa, cuanto porque en ellos renace la monarquía gótica con sus aspiraciones de poder absoluto. Además, la tierra conquistada y el derecho de repartirla, pertenece al rey en León y Castilla, y de aquí surge otra limitación del señorío; si los señores y abades pueblan, es por concesión del rey, del cual quedan como sus primeros vasallos; por eso, está limitada la potestad de tales señores sobre los habitantes de sus tierras, y la alta jurisdicción pertenece siempre al rey. Así dice el Fuero Viejo de Castilla que «cuatro cosas son naturales al señorío del rey, que non las debe dar á ningund ome, nin las partir de si, ca pertenesçen á él por razón de señorío natural: justicia, moneda, fonsadera é suos yantares».

Por otra parte, el crecimiento del poder municipal que en Europa se manifiesta como la primera causa de la destrucción del feudalismo, se anticipa en Castilla para conte-

ner el progreso del régimen feudal cuando hubiera podido prevalecer sobre la monarquía. Los reyes apoyándose en los concejos, pudieron dominar el poder de la aristocracia y dar unidad á la jurisdicción, con el establecimiento de los merinos mayores y menores, los adelantados y más tarde los tribunales de corte y las audiencias.

De suerte, que si el feudalismo existió en la monarquía castellana, como no puede menos de reconocerse por las señales que de él se advierten en el Fuero Viejo y en las leyes de Partida, fué de una manera *incompleta* y *limitada* por su tardío nacimiento, por el carácter de la repoblación y por el advenimiento anticipado del estado llano á la vida política, en los reinos de León y Castilla.

§ III. **El Clero.**—Por el carácter religioso de la guerra de la reconquista, tuvo el clero verdadera importancia política, siendo los obispos y abades señores con tierras y vasallos, que ejercían jurisdicción civil y disponían de gente armada, castillos y fortalezas.

Duró hasta el siglo XI la organización visigótica del clero, que subordinaba el episcopado á la monarquía; pero introducida luego la disciplina romana con las *decretales* y el establecimiento de los monjes cluniacenses, el clero sin dejar su señorío feudal y su significación religiosa, propendió á unirse con los papas, dejándose llevar de la corriente *ultramontana*, lo cual le aisló en cierto modo de los demás elementos político-sociales.

Adquirió el clero, primero por privilegio y después por ley general, la inmunidad personal, que consistía en la exención de la justicia ordinaria, y la inmunidad real, que le libraba del pago de los tributos, con lo cual y con no pagarlos tampoco la nobleza, venían á aumentarse las cargas que pesaban sobre el estado llano. «La piedad de los reyes, muchas veces indiscreta, dice el Sr. Colmeiro, multiplicaba las iglesias y monasterios y los engrandecía con mercedes y privilegios; la perpetuidad de las donaciones, la prohibición de prescribir los bienes eclesiásticos, la confirmación de las donaciones del príncipe por la Santa Sede y los rayos de la

excomunión lanzados contra los autores de cualquier daño, constituían la propiedad de la Iglesia en una riqueza privilegiada, con natural propensión á tener aumento siempre y nunca disminución».

Pidieron muchas veces las Cortes que se remediasen los males que producía á la riqueza pública la *mano muerta eclesiástica*, y que se limitasen los abusos de la curia romana en lo relativo á *beneficios* que debían proveerse en naturales y no en extranjeros; y aunque tales peticiones no producían gran resultado por las circunstancias de los tiempos, contribuyeron sí á promover las contiendas entre el *ultramontanismo* y el *regalismo*, que apuntan ya en los días de Sancho IV el Bravo.

§ IV. **El estado llano; los concejos.**

1) El estado llano como clase social.—Los hombres meramente *libres* y los *siervos*, formaban el *pueblo* al principio de esta época.

Sin dejar de conocerse la servidumbre personal, la mayor parte de los siervos lo fueron de la *gleba*, hallándose en una condición parecida á la que tuvieron en la sociedad hispano-goda; pero á medida que el tiempo avanzaba, los siervos se iban transformando en *vasallos solariegos*. Mientras el solariego no puede abandonar el solar sin que el señor «le prenda el cuerpo e los bienes» como entonces se decía, su condición se asemeja más á la del siervo de la gleba que á la del hombre libre. Mas cuando el Fuero Viejo permite á los solariegos desde Castilla de Duero hasta Castilla la Vieja, abandonar el solar perdiendo lo mueble, pero sin que el señor pueda prenderles el cuerpo, el solariego se ha convertido en *villano labrador*, y es ya hombre libre. Esta transición de servidumbre á libertad, recibió muchas facilidades de la reconquista, porque para labrar sus tierras y poblar sus solares, tuvieron los señores que hacerse competencia en favorecer á sus vasallos solariegos, mejorando su condición.

Los hombres que no eran nobles ni siervos, se dividieron en *ingénuos* y *libertos;* estos últimos llamáronse también

franqueados ú *horros*, cuyo origen servil tardaba mucho de borrarse en la consideración de las gentes.

Los *menestrales* de los antiguos colegios de oficios, y los pocos *poseesores* de la tierra que no eran seniores, formaron el núcleo de la escasa clase media al iniciarse la reconquista. Este núcleo debió aumentarse con el gran número de propietarios que abandonando sus tierras en el Mediodía ocupado por los árabes, huyeron á las montañas de Asturias. Con tales elementos, se fué formando la clase de *plebeyos*, llamados luego *pecheros*, para llegar á constituir el ESTADO LLANO con el aumento de los *villanos labradores*, convertidos ya en hombres libres en las tierras de las ciudades, los cuales tomaban parte en el gobierno municipal, porque la ciudad con su *tierra* formaban el concejo.

Constituído de esta suerte el *estado llano*, por la unión de la antigua clase de los privados con la nueva que resultaba de la elevación gradual de los siervos á hombres libres, creció y se desenvolvió por la protección que encontró en los *fueros* y por el aumento de *sus riquezas* debido á su trabajo; el desarrollo de la agricultura en los campos de Castilla, desde que separados de la frontera árabe no estuvieron expuestos á continuas algaradas, la ganadería con sus grandes privilegios, los progresos de la industria y del comercio, todo contribuyó á la prosperidad y florecimiento del estado llano, por ser la única clase que trabajaba.

2) ORIGEN Y DESARROLLO DE LOS CONCEJOS.—Con la invasión árabe, debió romperse el molde de la *curia* romano-gótica; pero lejos de olvidarse sus tradiciones surgió el *concejo* en tiempos cercanos al comienzo de la reconquista.

Mientras no existieron más que villas de población escasa, los vecinos debían proveer en comunidad á sus necesidades de gobierno. Y en efecto, *concilium* se llama en el siglo IX á la reunión de vecinos que se regían por sí mismos, al modo del *conventus vecinorum* rural de la época goda.

Cuando ya la reconquista se fija en grandes ciudades, surge la necesidad de la *delegación*, constituyéndose cargos que representan á la colectividad para la gobernación del concejo. Pero la organización municipal no se vacia en León y Castilla en el molde gremial que se conserva en Cataluña, ni en el de la antigua curia, sino en el nuevo molde que á la sociedad da la Iglesia, haciéndose las elecciones concejiles por *colaciones* ó *parroquias*.

Más tarde viene el *fuero* á sancionar con privilegios legales, esta organización creada por la costumbre. «En 1020 Alfonso V, dice el Sr. Pérez Pujol, inaugura en el Concilio de León el otorgamiento de fueros á los concejos, que ya hacían presentir las donaciones y cartas-pueblas de otros reyes; y en dos siglos, que forman la gloria de los Fernandos y de los Alfonsos, la repoblación apoyada en los privilegios de los fueros borda el mapa de Castilla de florecientes concejos».

3) ORGANIZACIÓN DE LOS CONCEJOS.—No fué uniforme la organización de los concejos, variando desde el gobierno directo del pueblo por sí mismo que se usaba en Toledo, hasta el sistema aristocrático que se practicaba en Soria, donde los doce linajes troncales adquirieron desde su conquista el privilegio de administrarla.

Por regla general, todos los vecinos con casa poblada podían tomar parte en las elecciones, ordinariamente anuales, de la *justicia y regimiento* de la ciudad. Hallábanse al frente de esta organización los *alcaldes* (llamados de *fuero* ó de *salario*, según los eligiese el pueblo ó el rey), los cuales ejercían jurisdicción civil y criminal, y eran los jefes de la milicia del concejo, teniendo á sus órdenes el *alférez*, que llevaba el estandarte del concejo, y el *alguacil mayor*, que era instrumento de ejecución del municipio y encargado especialmente de las cosas militares. Había además un cierto número de *regidores*, *jurados* y *sesmeros*, cuyos cargos no tuvieron significación uniforme: unos, salían de la nobleza llegando á constituir en ella empleos hereditarios; otros, eran de elección popular de las parroquias; y algunos, como los sesmeros, representaban la población de los campos. Entre los empleados del concejo figuraban principalmente, el *almotacén* inspector de mercados, el *almojarife* recaudador

de impuestos, y los *fieles* encargados, entre otros servicios, del cuidado de pesas y medidas.

Gozaban los concejos de completa independencia en la gestión de sus intereses, pudiendo hasta administrar justicia bajo la suprema jurisdicción del rey. Pero las discordias de la nobleza producen bandos en casi todas las ciudades y dan ocasión á que los reyes se ingieran en la administración municipal, aprovechándose de tales discordias para proveer por sí mismos los cargos concejiles y hasta para venderlos, lo cual engendra nuevas causas de perturbación y desorden. Llamáronse *corregidores* las personas que enviaban los reyes á los pueblos para que ejerciesen en su nombre la jurisdicción y el gobierno; tal institución fué generalizada por Alfonso XI, enviándolos discrecionalmente con cualquier pretexto; pero tanto suplicaron las Cortes, que Enrique II hubo de prometer en las de Toro de 1371, que no pondría corregidores sino cuando lo pidiesen los mismos pueblos y no pudiendo durar su cargo más de un año.

4) IMPORTANCIA DE LOS CONCEJOS EN LA POLÍTICA CASTELLANA.—Las necesidades de la repoblación, el crecimiento del estado llano y la política unitaria de los reyes que buscaban su apoyo para abatir á la nobleza, son causas generales de la importancia que tuvieron los concejos en León y Castilla.

«Crecieron éstos, dice el Sr. Colmeiro, en medio de las turbaciones y discordias sangrientas ocurridas durante la menor edad de Alfonso VII y Alfonso VIII, quien premió con grandes mercedes los servicios en que le mostraron su lealtad. Entonces entran en la posesión de lugares, fortalezas y castillos, y empieza el uso de las milicias concejiles, permitiéndoles intervenir con las armas en las guerras civiles, y como fuerzas auxiliares en las luchas con los moros. Pero nada contribuyó más á la exaltación de los concejos que la entrada del estado llano en las Cortes, porque allí solicitan nuevos fueros, piden la confirmación de los antiguos, juran á los príncipes, declaran los derechos de sucesión en la corona, nombran tutores, concurren á la formación de las leyes y otorgan los servicios. Representados los concejos por procuradores, participan del poder supremo conservando su carácter municipal, porque en suma, el brazo de los ciudadanos significaba un concejo superior á todos los concejos, y era el centro y la cabeza de todos ellos».

Y para comprender hasta qué punto son los concejos elemento principalísimo de la constitución castellana, baste decir que un escritor nada sospechoso, ha llegado á comparar la forma política de estos reinos á una confederación de repúblicas y señoríos presidida por la monarquía. «Varias clases de gobiernos había en Castilla, decía el Sr. Marqués de Pidal en su prólogo al *Fuero Viejo*: una era la de las comunidades ó concejos, especie de repúblicas que se gobernaron bastante tiempo por sí mismas, que levantaban tropas, imponían pechos y administraban justicia; otra era la de behetrías, especie también de república ó señorío especial; otra clase la constituían los señoríos patrimoniales, especie de monarquías hereditarias... Y al frente de estos Estados y señoríos subalternos, estaba el monarca, jefe común, lazo federal, centro de unidad».

§ V. Las Hermandades de Castilla: su relación con el carácter general de la Constitución política.—Los elementos disgregados que constituían el Estado en los reinos de León y Castilla, y que con dificultad soportaban el yugo federal de la monarquía, propendían á unirse para mejor resistir en sus luchas recíprocas. Favorecía esta tendencia el espíritu germánico que unía á parientes y deudos para tomar venganza de los agravios comunes, y que hizo nacer la idea de asociación para la defensa, produciendo en Europa las ligas conocidas con el nombre de *gildas* ó *gildonias*.

Tal es el origen de las *hermandades*, que formaron en Castilla no solamente los concejos, como algunos han creído, sino también los nobles y en general todas las clases sociales, ya para luchar entre sí, ya para defender intereses comunes, unas veces políticos y otras de carácter social ó económico. Así por ejemplo, la ciudad de Toledo y la villa

de Talavera formaron liga y confederación para limpiar la tierra de ladrones y asesinos; y una hermandad para el apoyo mutuo de los ganaderos, protegida por poderosos señores, da origen al honrado concejo de la Mesta, que al cabo se coloca bajo la protección de los reyes.

Fueron las hermandades de Castilla, consideradas bajo el aspecto político, una tentativa para concertar los diferentes elementos del Estado en la obra común de formar una Constitución que amparase las libertades, fueros y derechos del reino. Pero mezclándose móviles personales en las hermandades, y llevando la nobleza castellana sus resentimientos y animosidades de familia á los concejos, revistieron algunas tal carácter de perturbación, que hubieron de ser prohibidas ó limitadas en ocasiones por los monarcas castellanos, á ejemplo de lo que hicieron los reyes francos con las *gildas*.

Sin embargo, elevándose por medio de la asociación, el interés particular de familia, clase ó pueblo, á interés general del reino, las hermandades fueron con frecuencia instrumento de legítima defensa, interviniendo provechosamente en la organización del Estado en los tres reinados consecutivos de Sancho IV, Fernando IV y Alfonso XI. Las Cortes y Hermandad de Valladolid de 1282 y la Hermandad de León y Galicia de 1284, aseguraron la corona en las sienes de Sancho IV, sancionando su derecho con el voto nacional en contra de los infantes de la Cerda. La nueva Hermandad de Valladolid de 1295, que congregó treinta y dos ciudades de León y Castilla, defendió el trono de Fernando IV en su menor edad. Y la Hermandad de Burgos de 1315, formada por más de cien pueblos, salvó la monarquía de las luchas oligárquicas, guardando en los muros de Avila al rey niño Alfonso IX, combatiendo las facciones de los infantes y nobles, y proveyendo al gobierno del reino con una junta de hidalgos y hombres buenos.

Hubieran podido los reyes aprovechar tan favorables disposiciones de los pueblos reunidos en Hermandad, para robustecer y ordenar la *constitución política* de Castilla, enlazando de un modo *orgánico* la institución monárquica con los elementos político-sociales del reino; pero no fué así, porque pasado el peligro, olvidábanse del beneficio recibido. Sancho IV disolvió la Hermandad, á que debía la corona, en cuanto se vió asegurado en el trono. Doña María de Molina, recordando los servicios que las hermandades habían prestado á su marido, las convocó de nuevo para que protegiesen á su hijo Fernando IV, pero fueron disueltas en cuanto no se necesitaron. Las volvió á convocar aquella ilustre Reina, siendo otra vez regente, para que defendiesen á su nieto Alfonso XI, y también éste las disolvió llegado que fué á la mayor edad y no necesitó sus servicios.

Mientras así pagaban los reyes castellanos los beneficios que debían á los pueblos, los reyes de Aragón por el mismo tiempo, como ya veremos, terminadas las hermandades ensanchaban las bases de la Constitución aragonesa. Por eso en Castilla, rotas las cartas de Hermandad por Sancho IV, Fernando IV y Alfonso XI sin conceder garantías de *participación legal* en el gobierno á los elementos que le prestaron su apoyo, continuó el desorden, la disgregación de clases y la lucha de fuerzas opuestas, sin que hubiese más tranquilidad en el reino, que la pasajera impuesta por algunos monarcas enérgicos, que no siempre lograron su objeto. He aquí por qué, al finalizar esta época, decía el gran político Fernando el Católico, que era tan difícil desconcertar á Aragón como concertar á Castilla.

CAPÍTULO VIII.

Reinos de León y Castilla.

(Continuación).

SUMARIO.—I. De las Cortes; su origen histórico.
II. Sus elementos; los tres brazos del reino.
III. Sistema de representación de las ciudades y villas de voto en Cortes. 1. Los procuradores; su designación. 2. Naturaleza de los poderes. 3. Inviolabilidad de los procuradores.
IV. Celebración de las Cortes.
V. Facultades y autoridad de las Cortes.

§ I. **De las Cortes.**—Terminado el estudio de la monarquía, la nobleza, el clero y el estado llano en los reinos de León y Castilla, pasamos á tratar de las Cortes, por ser el centro común á donde todos estos elementos concurren, comprobándose en el modo de su reunión, en su organización y en sus atribuciones, el *carácter* de la constitución política de estos reinos que hemos expuesto en los capítulos anteriores.

§ II. **Origen histórico de las Cortes.**—Objeto de controversia entre los historiadores, es la determinación del origen histórico de las Cortes y de sus relaciones con los antiguos Concilios toledanos. Conviénese, sin embargo, en reconocer que no aparecen las Cortes con verdadero carácter de tales, hasta tanto que intervienen en ellas los procuradores de las ciudades y villas. Pero el fijar la fecha en que tiene lugar este acontecimiento, ofrece nuevo motivo de discusión, sosteniendo unos (como Marina y Sempere) que fué en 1188, otros (como Morón) que fué en 1169, y no faltando alguno que la señale en 1135. Cierto es, que á las

Cortes de Toledo de 1135 asistió «una multitud innumerable de gentes del pueblo»; pero como dice la crónica de Alfonso VII fué «para ver, oir, y alabar á Dios», en el acto de la coronación. Lo que no ofrece duda es que á las Cortes de Burgos de 1169, fueron convocados por Alfonso VIII «los ciudadanos y todos los ayuntamientos de Castilla». Y es un hecho incontrastable la asistencia del estado llano á las Cortes de Carrión de los Condes de 1188, y á las Cortes de León de igual fecha, cuyas actas dicen así: «Nosotros nos hemos reunido en León con la honrosa compañía de los obispos en común, con la gloriosa compañía de los principes ricos y de los barones de todo el reino, y con la comunidad de las ciudades, ó los diputados de cada ciudad por escote.

Podemos, en consecuencia, fijar la fecha de 1188 como la de constitución definitiva de las Cortes de León y Castilla, aunque con alguna diferencia por lo que se refiere á cada uno de estos reinos que estaban entonces divididos. «En Castilla, dice el Sr. Pérez Pujol, se establecieron las Cortes por la acción gradual de la costumbre; en León se convocaron por pacto constitucional expreso y terminante, porque no merece otro nombre el Ordenamiento hecho por Alfonso IX en las Cortes de León de 1188, documento importantísimo, apenas comparable con la Carta magna y que demuestra que las libertades municipales de las clases populares, precedieron en este pueblo neolatino, á pesar del virus de servidumbre que le inoculó el imperio romano, á las que alcanzó la independiente raza anglo-sajona.»

Ahora bien; ¿son las Cortes de León y Castilla continuación de los Concilios de Toledo? Y de serlo, ¿cómo se verifica el tránsito de una institución á otra?

Mientras D. Modesto Lafuente entiende que las Cortes se derivan de los Concilios hispano-góticos, Cavanilles niega tal filiación, aunque reconociendo que proceden de las Asambleas celebradas en el siglo XI. Ambas opiniones pueden conciliarse, como lo hacen D. J. Miguel de los Ríos y el Sr. Colmeiro, sosteniendo que si las Cortes de León y

Castilla se derivan de los Concilios celebrados en el siglo XI, éstos son como el renacimiento de los Concilios de Toledo.

Nada cabe afirmar de cierto en cuanto al carácter de los primeros Concilios de la reconquista, por no conservarse sus actas, creyendo unos que son Asambleas predominantemente religiosas, y defendiendo otros que los Concilios de León de 914 y de Astorga de 934 y 937, tuvieron además de las atribuciones de los Concilios godos las de nombrar, confirmar ó coronar á los reyes. Pero consta de un modo positivo que á los Concilios de León en 1020, de Coyanza en 1050, de Compostela en 1124, de Palencia en 1129 y de Salamanca en 1178, asistieron todos los grandes, los obispos y los abades, según resulta de sus actas, de las cuales se desprende, tanto por ser sus asuntos civiles y religiosos, como por firmarlas individuos de la nobleza y el clero, la analogía de estos Concilios con las Asambleas mixtas de la España goda.

Restablecida la Constitución gótica al principio de la reconquista, fácilmente se comprende este renacimiento de los Concilios toledanos. Mas ¿cómo explicar la transformación de los Concilios de la reconquista en verdaderas Cortes en el siglo XII? Por una parte, según afirma D. J. M. de los Ríos, la reforma eclesiástica obligó á los prelados en el siglo XII, bajo las más severas reglas canónicas, á dedicar los Concilios especialmente á los asuntos de la Iglesia, lo cual se oponía al carácter mixto de estas asambleas. Y por otra parte, siendo esta la principal razón, preciso era dar representación legal á la influencia política que de hecho ejercía el estado llano. «Todo induce á creer, dice muy bien el Sr. Colmeiro, que los siglos IX y X fueron de silenciosa fermentación del espíritu atormentado de un vago deseo de libertad, y los XI y XII el período durante el cual las comunidades empezaron á influir en el gobierno de un modo incierto é irregular, hasta que llegó el día en que los procuradores de las ciudades y villas tomaron asiento en las Cortes con los arzobispos y obispos, los ricos-hombres y caballeros, y tuvieron igual representación los tres brazos del

reino... La historia de las Cortes es una copia fiel de la historia de los concejos, cuyas libertades y franquezas juraban los reyes guardar al subir al trono, á cambio del pleito homenaje que las ciudades prestaban al nuevo rey... Así como el advenimiento del estado llano á las Cortes arguye la importancia de los concejos, así también los concejos florecen más y más al calor que les comunican las Cortes».

De esta suerte se explica la constitución definitiva de las Cortes en el siglo XII por la entrada del estado llano, acontecimiento que no se verifica en el Parlamento inglés hasta 1226, en Alemania hasta 1237, y en Francia hasta 1303.

§ II. **Sus elementos; los tres brazos del reino.**—Nobleza, clero y estado llano fueron los tres elementos que compusieron las Cortes, bajo la denominación de «los tres brazos del reino.»

Constituían «el brazo nobiliario», los infantes, ricoshombres, maestres de las órdenes militares, oficiales de la corte y del reino, caballeros, y en general los nobles á quienes el rey convocaba para este objeto. Signo de obediencia al rey era que los nobles por él convocados asistiesen á las Cortes, á cuyo deber de homenaje se unía el interés para la nobleza de concurrir á las mismas, con el fin de defender sus derechos y privilegios. Refiere Núñez de Castro, en su crónica de D. Alfonso VIII, que habiendo propuesto este rey á las Cortes de Burgos que cada hidalgo contribuyese anualmente con cinco maravedises de oro para aumentar el tributo que pagaba el estado llano, hubo de desistir de su empeño ante la vigorosa defensa que de las exenciones nobiliarias hizo el conde D. Pedro, Señor de Lara; y desde este acontecimiento, quedó á la casa de Lara el derecho de hablar en todas las ocasiones á nombre de la nobleza de Castilla.

Hallábase representado el clero en las Cortes, formando «el brazo eclesiástico», por los arzobispos, obispos, prelados y abades de los principales monasterios, á cuya dignidad estaba unida aquella prerrogativa, llevando la palabra á nombre de todos el arzobispo de Toledo. La constante

asistencia del clero á los concilios hispano-góticos y de la reconquista, así como la circunstancia de ser señores con jurisdicción secular los altos dignatarios de la Iglesia, son motivos bastantes para comprender históricamente, sin apelar á otras razones, la intervención del elemento eclesiástico en las Cortes.

Formaban la representación del estado llano, los *procuradores* de las ciudades ó villas que tenían *voto en Cortes*, unas á título de *cabezas del reino*, otras como *cabezas de provincia* y otras de menor importancia, á las cuales concedía el rey tal privilegio, siempre que no fuesen de señorío particular, porque éstas ya estaban representadas por sus señores. Disputáronse los procuradores de Toledo y Burgos la preferencia de llevar la palabra en nombre de los demás, hasta que D. Pedro I decidió en 1389, que para no perjudicar á Burgos en sus prerrogativas, hablaría él mismo á nombre de Toledo, y en atención á que aquélla tenía asiento á la derecha del rey, que se colocase á ésta un banco delante del trono.

Precisa era la asistencia de los tres brazos para la celebración de Cortes, pero dependía del rey fijar el número de los individuos que habían de componer el nobiliario y el eclesiástico, designándolos libremente en personales convocatorias, así como el conceder á las ciudades y villas el *privilegio* del voto en Cortes, siendo también potestativo llamar luego, de entre ellas, á unas ú otras. «La representación, dice el Sr. Rico y Amat, no aparecía como un derecho de los pueblos, sino como una gracia de la corona, que otorgaba el *voto en Cortes* por grandes servicios al Estado ó por haber tenido algunas poblaciones el honor de ser habitadas por los monarcas, de cuya circunstancia tuvo origen aquel título de Cortes con que se condecoró á las asambleas populares, sustituyendo con él el nombre de *curias* con que se las conocía en los siglos XI y XII hasta Fernando III el Santo».

§ III. **Sistema de representación de las ciudades y villas de voto en Cortes.**—Para comprender cuál fué el sistema de representación de las ciudades y villas de voto en Cortes, hemos de examinar cuál era la forma en que se designaban los *procuradores*, la naturaleza de los poderes que se les conferían, y las inmunidades y privilegios de que gozaban.

1) LOS PROCURADORES; SU DESIGNACIÓN.—Llamábanse *procuradores* los individuos que representaban á las ciudades y villas en las Cortes; siendo éstos, unas veces los alcaldes y regidores, y otras un regidor y un jurado ó un caballero ó un vecino principal. Su número variaba según los casos y lo establecido en el privilegio de concesión del voto á la ciudad; D. Juan II dispuso que fuesen dos y no más los procuradores que enviase cada ciudad ó villa.

Variaban los modos de designación, según el fuero del lugar y privilegio del voto, usándose ya la *elección*, ya la *insaculación*, ya el *turno*. Libres fueron las elecciones de procuradores durante los siglos XII, XIII y XIV, que es la época de mayor florecimiento de los concejos; pero corrompióse luego el sistema electoral por la presión que ejercían los reyes, recomendando á determinados sujetos y aun manifestando en las cartas convocatorias su voluntad de que fuesen nombrados. Clamaron contra estos abusos las Cortes celebradas durante el siglo XV, pidiendo las de Burgos de 1430 «que el rey no nombrase ni mandase nombrar otros procuradores, salvo los que las villas y lugares entendieran que cumplían á su servicio y al bien público». Pero Juan II, respondía en 1442 á las de Valladolid que repitieron la súplica, «que se mezclaría en las elecciones en los casos extraordinarios en que lo juzgase conveniente á su servicio»; y su sucesor Enrique IV llegó hasta el punto de designar en la convocatoria que dirigió á Sevilla, los procuradores que habían de concurrir á las Cortes de Toledo de 1457. En vano las Cortes pedían á los reyes que «fuesen obedecidas é non cumplidas» las cartas ó cédulas que mandaren nombramientos de procuradores contrarios á los usos y costumbres, declarándose á los así nombrados «inhábiles por este mismo fecho é perpetuamente para ha-

ber oficio ni procuración en la ciudad é villa»; se acercaban los tiempos en que el absolutismo iba á imperar por completo, y no es de extrañar que quedasen sin efecto tan enérgicas protestas.

2) Naturaleza de los poderes.—Hecha por el rey la convocatoria de las Cortes, reuníanse un domingo los cabezas de familia en la sala consistorial para designar los procuradores del concejo, consignando el nombramiento en un acta ó poder que se entregaba á los elegidos, después de prestar juramento, juntamente con las instrucciones á que habían de arreglar su conducta en el desempeño de la misión que se les confiaba. Una vez en las Cortes, no podían los procuradores apartarse de las instrucciones recibidas, debiendo votar conforme á ellas y suspendiendo su voto en caso de duda para someter la cuestión al concejo. Era pues el *poder* un verdadero *mandato imperativo*, cuya existencia se comprende en aquellos tiempos, en que aún no se conocía la representación como sistema general de organización política; en que las Cortes no tenían la plena potestad legislativa, reuniéndose por tiempo breve, para tratar asuntos concretos y elevar peticiones á los reyes; y en que la única manera de que los procuradores pudieran resistir á la voluntad de los monarcas, consistía en escudarse con la ineludible obligación de ajustar su voto á las instrucciones recibidas. En cambio del servicio prestado por los procuradores á los concejos de ser sus mandatarios ó personeros, recibían de ellos el *salario de procuración*, para que pudiesen atender á los gastos consiguientes.

3) Inviolabilidad de los procuradores.— Dispuso D. Alfonso el Sabio en las leyes 2.ª y 4.ª, título XVI, partida II, que todos los que acudiesen á la corte por cartas del rey, «fuesen seguros ellos y sus cosas, desde que salieren de sus casas hasta que volvieren á ellas, no debiéndose atrever ninguno á matarlos, herirlos, prenderlos, deshonrarlos, ni tomarlos cosa alguna por fuerza». Estos preceptos eran aplicables á los procuradores que abandonaban sus pueblos obedeciendo á la convocatoria del rey; pero las

Cortes reclamaron que se estableciese expresamente la inmunidad de las personas y propiedades de los procuradores, obteniéndolo así de Fernando IV que impuso la pena de muerte y confiscación de bienes á los que atentasen contra ellos; cuya disposición fué confirmada por Alfonso XI en las Cortes de Valladolid de 1322, autorizando á los ofendidos para que matasen á sus ofensores.

Y con objeto de evitar ataques encubiertos contra su inviolabilidad, D. Pedro I, á petición de las Cortes de Valladolid de 1351, prohibió á las justicias de la corte «conocer de las querellas que ante ellos dieren de los procuradores, durante el tiempo de su procuración, hasta que sean tornados á sus tierras, ni sean apremiados á dar fiadores, salvo por las rentas reales, pechos y derechos, ó por maleficios ó contratos que en la corte hicieren después de su venida, ó si contra alguno hubiese sido antes dada sentencia en causa criminal».

A estas inmunidades de los procuradores, agregóse el derecho á ser bien tratados y aposentados en la corte, merced de que gozaban las personas de la real comitiva, según lo mandado por D. Juan I á petición de las Cortes de Burgos de 1379.

§ IV. **Celebración de las Cortes.**—Convocaba el rey las Cortes por medio de cédulas ó cartas que dirigía á los que en ellas habían de tomar asiento; en caso de menor edad ó imposibilidad del rey, hacían la convocatoria en su nombre los tutores y gobernadores del reino. Tenía derecho el rey á elegir el punto de reunión, que no podía ser fuera del reino ni en plaza de guerra. No se juntaban las Cortes á plazos fijos, sino en ciertos y determinados casos para tratar árduos y graves asuntos, para la concesión y aprobación de impuestos, y para la coronación de los reyes y jura del inmediato sucesor; los tutores de Alfonso XI prometieron en las Cortes de Valladolid de 1313 convocarlas cada dos años; pero de hecho continuó siendo la reunión cosa potestativa en los reyes, contra cuya costumbre protestaron las Comunidades de Castilla, pidiendo

al Emperador que se hiciese la convocatoria cada tres años.

Reuníanse generalmente las Cortes en las iglesias ó en los salones de los conventos ó colegios, ocupando el clero y la nobleza ambos costados, y formando en el centro una especie de cuadro los procuradores de las ciudades y villas. Presentaban sus cédulas los individuos de la nobleza y el clero, y sus actas de elección los procuradores, para acreditar debidamente su derecho; y después de prestar juramento de fidelidad y de guardar silencio acerca de lo que allí trataren, exponía el rey los motivos de la convocatoria, determinando las cuestiones sobre las cuales quería oir su consejo. No había plazo fijo que determinase la duración de las Cortes; duraban por lo regular un mes, pero este tiempo se aumentaba ó reducía según la índole de los asuntos. Cada brazo deliberaba por separado sobre las proposiciones del rey ó las presentadas por sus individuos como convenientes al bien del reino; pero á veces se reunían los tres brazos, cuando el rey lo determinaba. Las sesiones eran secretas, no permitiéndose asistir á ellas á los extranjeros. Formulaban los brazos el resultado de su deliberación en *las peticiones* que elevaban al rey por escrito, siendo más numerosas las que hacía el estado llano; examinábalas el rey y mandaba luego sus *respuestas*, contestando á cada una. «Las peticiones de los procuradores juntamente con las respuestas del rey, dice el Sr. Colmeiro, formaban el *cuaderno de peticiones*, del cual se daba traslado á todas las ciudades y villas con voto en Cortes, sea por mano de sus personeros al retirarse despachados, ó sea que el rey se tomase tiempo para resolver y las remitiese directamente á los concejos; cuando la respuesta era favorable constituía *ordenamiento* con fuerza de ley hecha en Cortes».

§ V. **Facultades y autoridad de las Cortes.** —Diversas opiniones se sustentan acerca de la *potestad legislativa* de las Cortes de León y Castilla: dicen unos, como Martínez Marina, que sólo fueron valederas las leyes hechas con intervención de las Cortes; afirman otros, como Rico y Amat, que nunca tuvieron las Cortes castellanas participación en el poder legislativo ni el menor atributo de soberanía; y no falta quién como J. M. de los Ríos, suponga entonces realizado el precepto de algunas constituciones modernas que atribuyen á las Cortes con el rey la potestad legislativa.

A nuestro modo de ver, la facultad de hacer leyes sólo correspondió *de derecho* al monarca, por más que *de hecho* compartiese la formación de las mismas con las Cortes, aceptando en mayor ó menor grado las peticiones de éstas, según fuese el poderío de los concejos. El mismo Martínez Marina en otra de sus obras, reconoce que la facultad de hacer nuevas leyes, enmendar y aun renovar las antiguas, fué una prerrogativa tan característica de nuestros monarcas, como propio de los vasallos respetarlas y obedecerlas. Las leyes de Partida confirman el poder legislativo como inherente á la corona, y como hace observar Rico y Amat, las Cortes no decretan sino *piden* y el rey es quien *otorga*, pues sólo *decretan* las ilegales reunidas en Medina en tiempo de Sancho el Bravo, y hasta Sempere, tan entusiasta defensor de las antiguas Cortes, no vacila en llamar conciliábulo ilegal á las de la famosa liga de Valladolid, que *decretaron* en vez de *pedir* y *suplicar*.

Pero necesitaban los reyes el apoyo de los concejos, y al par que los reunían en Cortes para asuntos del trono, oían sus peticiones aprobándolas para congratularse con ellos, sin perjuicio de desautorizarlas por sí solos cuando lo estimaban conveniente. Para remediar este mal, pidieron los procuradores á Juan I en las Cortes de Burgos de 1379, que las leyes hechas en Cortes no pudieran ser derogadas sino en igual forma; á lo cual el rey contestó: «Que Nos habemos ordenado que las cartas que fueren ganadas contra derecho, que sean obedescidas é non complidas fasta que Nos seamos requerido de ello; pero en razón de desatar los ordenamientos é de los dejar en su estado, Nos faremos en ello *lo que entendiéremos que cumple á nuestro servicio.*»

Renovóse la petición en las Cortes de Briviesca de 1387, logrando entonces los procuradores que Juan I diese la si-

guiente respuesta: «Otrosí, que los fueros valederos é leys, é ordenamientos que non fueren revocados por otros, non sean perjudicados, si non por ordenamientos fechos en Cortes, magüer que en las cartas oviese las mayores firmesas que pudiesen ser puestas.» Comprometíase, pues, el rey á no revocar los ordenamientos de Cortes sino por otros hechos en igual forma, pero como las Cortes solamente podían hacer peticiones, no cabe afirmar que Juan I reconociese en ellas la potestad legislativa. Más tarde, cuando los reyes absolutos, no necesitando de los concejos, daban leyes sin oir siquiera sus peticiones y solían emplear la frase de que «queremos que valgan como si fueran hechas en Cortes», no creemos que su pensamiento fuera reconocer que en otro tiempo habían ejercido éstas el Poder legislativo, sino la expresión de que tales leyes fuesen obedecidas con igual asentimiento, como cuando la petición hecha en Cortes por los procuradores, significaba que eran una aspiración de los pueblos.

En materia de *impuestos* ejercieron verdadera autoridad las Cortes. D. Fernando IV contestó á los procuradores de las de Valladolid en 1307, en la siguiente forma. «Otrosí á lo que me pidieron... que non oviese de echar servicios ni pechos desaforados en la tierra, á esto digo que lo tengo por bien; pero si acaesciere que pechos oviere mester algunos, pedir gelos hé, et en otra manera no echaré pechos ningunos en la tierra.» D. Alfonso XI y D. Enrique III en las Cortes de Madrid de 1329 y 1393 respectivamente, y D. Juan II en las de Valladolid de 1420, repitieron el ordenamiento de Fernando IV, quedando perfectamente establecido que no pudieran exigirse impuestos sin otorgarlos las Cortes.

Tenían además las Cortes *otras atribuciones*. Habían de ser consultadas para declarar la guerra y ajustar tratados de paz, según lo dispuesto ya por Alfonso IX en las de León de 1188; interviniendo también, según se ha dicho en otro lugar, para arreglar las cuestiones de sucesión á la corona y gobernación del reino, reconocer y jurar al rey é inmediato sucesor, nombrar tutores, declarar la mayoría de edad, aprobar las capitulaciones matrimoniales, admitir ó no la renuncia de la corona, y en suma «para dar consejo é sabiduría á los reyes cuando han de hacer alguna cosa de gran importancia», como dijeron á Enrique IV los procuradores de las Cortes de Ocaña de 1469.

De todo lo cual se infiere, que si las Cortes de León y Castilla, no tuvieron *de derecho* la potestad legislativa, participaron *de hecho* en su ejercicio, limitando, también de hecho, la autoridad real, por ser expresión fiel del poder de los concejos que compartieron con la monarquía el poder público en la constitución política de estos reinos. La autoridad de las Cortes fué mayor ó menor, según la preponderancia del estado llano y la necesidad que de él tenían los monarcas para robustecer su poder en sus luchas con la nobleza.

CAPÍTULO IX.

Reino de Navarra.

SUMARIO.—I. Precedentes comunes á Navarra y Aragón.
II. Reino de Navarra; sus vicisitudes y carácter general político.
III. La institución monárquica. 1. Forma de la Monarquía. 2. Autoridad del monarca.
IV. Elementos político-sociales. 1. La Nobleza. 2. El Clero. 3. El estado llano; régimen municipal.
V. Cortes de Navarra.

§ I. **Precedentes comunes á Navarra y Aragón.**—Las vertientes de los Pirineos y el territorio de Sobrarbe, sirvieron de cuna común á los Reinos de Navarra y Aragón, sin que sea posible aclarar la historia de aquel otro núcleo de la reconquista hispano-cristiana, hasta últimos del siglo X, en los días de Sancho Abarca (970-994). Las tradiciones son oscuras, las cronologías de los monarcas contradictorias, y los orígenes del Reino pirenáico muy controvertidos por escritores aragoneses y navarros.

Sin entrar nosotros en la árdua é intrincada cuestión que suscita la referencia que de los fueros de Sobrarbe hace el Fuero general de Navarra, sí hemos de consignar que, por discutibles que sean ciertos hechos del epígrafe y prólogo de dicho Fuero general, no puede negarse que encierran un fondo de verdad que confirman las crónicas. Dice el *epígrafe*, «que los montaneyses ganavan las tierras sines rrey», y dedúcese del *prólogo*, que las resistencias aisladas de los caudillos navarros y aragoneses contra los árabes en las montañas de Sobrarbe y Ainsa, eran ocasionadas á luchas entre ellos en la repartición del botín, y que para evitarlas, tuvieron el buen acuerdo de elegir un jefe común, al cual impusieron determinadas condiciones. Podrá discutirse si

existía ó no el fuero antes de la institución real, y si ésta nació por pacto expreso en la peña de Uruel (Aragón) ó en el Valle de la Borunda (Navarra), pero nada más verosímil que viviendo aislada la población en las fragosidades de las montañas, con caudillos independientes y con la ventaja de no necesitar un centro común de resistencia por la facilidad de retirarse al Mediodía de Francia, se gobernasen los navarros y aragoneses por usos y costumbres antes de tener rey y que le hiciesen guardar sus tradiciones. De suerte, que en los orígenes del Reino pirenáico, parece cierto que «las leyes precedieron á los reyes», y que la monarquía se encontraba subordinada á una poderosa nobleza.

No pretendemos determinar cuáles fueron los predecesores de Sancho Abarca, porque tal propósito nos llevaría á discutir las numerosas cronologías que, desde el siglo XIII en que escribió su genealogia el arzobispo Ximénez de Rada, y el siglo XIV en que aparece la crónica de San Juan de la Peña, se han expuesto como verdaderas. Tal vez, el haber tomado por reyes á meros caudillos, y el empeño de colocar á contemporáneos como sucesores, con objeto de atribuir mayor antigüedad á la monarquía navarro-aragonesa, hayan producido, á través del tiempo, la gran confusión que sobre esta materia reina.

Sucede á Sancho Abarca, García el Tembloso, y á éste, su hijo Sancho el Mayor (1000) que reunió el Condado de Castilla á Navarra por su matrimonio con Doña Elvira, y extendió sus dominios por tierra de Francia, León, Vizcaya y Aragón, aspirando, según se dice, á juntar en sus manos todos los reinos de la Península.

Al morir Sancho el Mayor (1035), dividió sus Estados entre cuatro hijos, adjudicando á García la Navarra, á Fernando la Castilla, á Ramiro el Aragón, y á Gonzalo los condados de Sobrarbe y Ribagorza. D. García destronó á D. Ramiro, y á éste le eligieron rey los de Sobrarbe y Ribagorza, por haber sido asesinado D. Gonzalo. Pretendió D. Gonzalo apoderarse de Castilla, pero fué derrotado y muerto en la batalla de Atapuerca, sucediéndole su hijo

D. Sancho. La muerte de D. García permitió á D. Ramiro recobrar el Aragón.

D. Sancho (el de Peñalén) murió á manos de su hermano bastardo D. Ramón, contra el cual se levantaron los navarros, obligándole á expatriarse por fratricida; pero aunque D. Sancho había dejado dos niños, por evitar minoridades eligieron rey á Sancho Ramírez (1076), que había sucedido á su padre D. Ramiro I en la corona de Aragón (1063).

Dieciocho años gobernó Sancho Ramírez á Navarra y Aragón, cuyas dos coronas permanecieron unidas en las sienes de su hijo D. Pedro I, y por muerte de éste en las de su otro hijo D. Alfonso el Batallador (1104 á 1134), el cual llevó hasta el Ebro la frontera navarro-aragonesa, conquistando á Tudela y Zaragoza.

Murió D. Alfonso sin dejar sucesión, disponiendo en su testamento que le heredasen en sus reinos las órdenes militares del Sepulcro, Hospital de San Juan y Templo de Jerusalem. Negáronse aragoneses y navarros á que el testamento se cumpliese, y congregados en las Cortes de Borja eligieron rey á D. Pedro de Atares; pero habiendo éste recibido con aire altanero á la comisión que fué á participarle su nombramiento, las Cortes le depusieron tan pronto como se enteraron del hecho. No pudiendo convenirse los representantes de ambos reinos al hacer nueva elección, los aragoneses eligieron rey á D. Ramiro el Monje en las Cortes de Monzón, y los navarros al infante D. García Ramírez en las de Pamplona, quedando definitivamente separadas desde entonces las dos coronas de Aragón y de Navarra.

§ II. **Reino de Navarra; sus vicisitudes y carácter general político.**—Los orígenes comunes de Navarra y Aragón, explican la comunidad de muchas de sus instituciones, especialmente el carácter *aristocrático* de que se revisten en ambos reinos.

La existencia de una poderosa nobleza que hacía la guerra por su cuenta, con anterioridad á la aparición de la institución real, á la cual hubo de imponer sus condiciones, es

el hecho que resulta del Prólogo del Fuero que tiene cuando menos el fondo de verdad que supone una tradición constante. Pero mientras la nobleza de Aragón alcanza una organización colectiva y engranando de un modo legal con los demás poderes políticos y sociales, es un elemento de conservación que no impide el progreso de aquel reino, cosa diversa sucede en Navarra.

La aristocracia de Navarra, bien porque no teniendo ya frontera con los moros deja de sentir el estímulo común de la reconquista, bien porque la debilidad de los monarcas no proporciona un centro de unidad al Estado, no llega á tener una organización colectiva, desgarrándose en bandos y parcialidades que impiden la formación de una constitución orgánica y contribuyen á la decadencia de aquel reino.

La separación, fué verdaderamente funesta para Navarra. La dinastía nacional que comienza con D. García Ramírez, se extingue con su nieto D. Sancho el Fuerte, que careciendo de sucesión y de acuerdo con sus súbditos, dejó su trono al rey de Aragón D. Jaime el Conquistador. Pero muerto aquél, los navarros reunidos en Cortes, suplicaron á D. Jaime que les relevase del juramento de fidelidad y les permitiera elegir rey, como en efecto se hizo, designando á Teobaldo de la casa de Champagne, sobrino de D. Sancho (1234). Desde entonces la historia de Navarra, es una serie no interrumpida de cambios de dinastías y de revueltas civiles; á la casa de Champagne, sucede la de Francia, bajo la cual Navarra es reducida á la condición de provincia francesa siendo gobernada por vireyes; á la casa real de Francia, sucede la de Evreux; y tras la unión pasajera de Navarra con Aragón en tiempo de Doña Blanca y su esposo D. Juan I, pasa la corona á la casa de Foix, concluyendo aquella monarquía con Catalina y su marido Juan Albrét ó Labrít, qne fueron destronados por D. Fernando el Católico en 1512.

Parece que la fatalidad pesaba sobre los navarros; los reyes de estas dinastías extranjeras fueron poco cuidadosos de su reino, ya marchándose á las Cruzadas, ya prefiriendo

la vida de la corte de Francia y entregando á manos mercenarias la gobernación del Estado; faltó muchas veces la sucesión directa, y no escasearon las hembras en el llamamiento al trono, cambiando las dinastías con los matrimonios que contrajeron. No es, pues, de extrañar que mezclándose á tales vicisitudes, la preponderancia de las altas clases, no congregadas por intereses comunes y desprovistas de un centro de unidad, se hallase tan desquiciado el reino de Navarra y fuese tan fácil su conquista y su incorporación definitiva á las coronas de Aragón y Castilla en el siglo XVI.

§ III. La institución monárquica.

1) Forma de la Monarquía.—Comenzó la monarquía navarra por ser electiva, observándose exclusiones de hijos legítimos de reyes hasta D. Sancho el Mayor. «El fin que obligó á instituir la dignidad real, que fué el bien de la república, dice el P. Moret, obligaría particularmente en aquellos tiempos de tanto aprieto, á pasarla á veces de hermano á hermano por no caer en el inconveniente de la menor edad; si ya no animaba á esta razón otra, y era la libertad de los pueblos que, como instituyeron libremente la dignidad real en aquellos primeros tiempos, y antes que prevaleciese la costumbre en la continuación de reinar, afectaban pareciese la sucesión más de la elección que del orden de nacer, aunque dentro de una misma sangre.

El Fuero general de Navarra, establece el principio de que el hijo mayor sea heredero del reino, pero que si algún rey ganase ó conquistase otros reinos, pueda éstos dejarlos á otros de sus hijos que tuviera de legítimo matrimonio. Y como precisamente esto es lo que hace D. Sancho el Mayor en su testamento, á él se atribuye la ley de sucesión del Fuero, ó cuándo menos la sanción de la costumbre que sirviera para establecerla. De todos modos, á partir de este rey, aparece regularizada la sucesión hereditaria, reservándose el procedimiento de la elección para los casos dudosos ó de extinguirse las familias reinantes.

Fueron admitidas las hembras al trono. Juana I heredó

á su padre Enrique I; y por su matrimonio con Felipe el Hermoso, la corona de Navarra pasó á las sienes de los reyes de Francia con su hijo Luis Hutin. Establecida la ley sálica en Francia, sucedieron á Luis Hutin sus hermanos Felipe el Largo y Carlos el Calvo, entrando á la muerte de éste la casa de Valois á ocupar el trono de los Capetos; pero los navarros, hicieron saber á Felipe de Valois que «tenían la ley sálica no sólo por extraña, sino por contraria y repugnante del todo á las suyas», y las Cortes de Pamplona declararon legítima heredera á Juana II, hija única de Luis Hutin, y por derecho de matrimonio á D. Felipe de Evreux, legítimo consorte de ella». Si á esto se agregan los nombres de las reinas posteriores, Doña Blanca, Doña Leonor y Doña Catalina, se comprenderá hasta qué punto se hallaba arraigado en la Monarquía navarra el derecho hereditario de las hembras.

2) Autoridad del monarca.—Disponía el famosísimo fuero «de alzar y jurar rey»: que jurase el rey antes de ser alzado como tal, no empeorar, sino mejorar los fueros; que compartiese los bienes de cada tierra con los ricos hombres, caballeros, infanzones y hombres de las villas; que no diese honores, bailía ni empleo más que á los naturales ó cuando más á cinco extranjeros; que no pudiera celebrar Corte sin consejo de los ricos-hombres del reino, ni hacer guerra, paz ó tregua, ni otro hecho de importancia (granado fecho ó embargamiento de regno), sin él consejo de doce ricos-hombres ó doce de los más ancianos sabios de la tierra; que tuviese sello para sus decretos, alférez que llevase su divisa en la guerra, y que pudiera labrar moneda; que la noche antes de su coronación velase en la iglesia catedral y por la mañana asistiese á la misa ofreciendo su moneda y también paños de púrpura; que fuese luego levantado sobre su escudo por los ricos hombres, clamando por tres veces *real, real, real;* que se ciñese á sí mismo la espada, y arrojase de su moneda al pueblo en señal de no haber otro rey terrenal con poder superior; y finalmente, que los doce ricos-hombres ó sabios debían jurar al rey, guardar

su persona y ayudarle á mantener fielmente los fueros, besándole su mano.

Mucho se ha cuestionado sobre este fuero, desde que la autoridad del Príncipe de Viana sirvió á escritores aragoneses y navarros, para considerarle como uno de los fueros de Sobrarbe y común por tanto á los dos reinos. El Sr. Ximénez de Embun que con notable erudición ha tratado recientemente el tan debatido asunto de los fueros de Sobrarbe, no vacila en afirmar, á pesar de su tendencia á calificarlos en general de fabulosos, que este *es real y efectivo* y que la fábula no versa sobre su existencia, sino únicamente acerca de la época de su confección (que no cree anterior al siglo XIII) y sobre el reino ó reinos á que se atribuye. Sin terciar en la polémica, basta á nuestro propósito que se reconozca la realidad y efectividad de este fuero, para considerar lo establecido en él respecto al juramento y á la limitación del poder real como una de las bases de la constitución de Navarra, habiendo de manifestar, sin embargo, nuestra opinión, de que el origen de este fuero se remonta á una época anterior á la en que aparece escrito y confirmado, y que como tradición pudiera muy bien enlazarse con el nacimiento de la monarquía, según lo refieren los fueros de Sobrarbe, haciendo surgir al rey de entre varios caudillos que se repartían libremente las tierras conquistadas y que al elegirle hubieron de imponerle determinadas condiciones.

Hallábase el rey á la cabeza del Estado y unido á él por el juramento de guardar los fueros así como por la intervención en el gobierno, primero de los doce ricos-hombres y después de las Cortes. Compartía con éstas el ejercicio de la función *legislativa*, y ejercía la suprema potestad en el orden *judicial* y *administrativo*, aunque debiendo obrar de conformidad con el fuero.

Fué prerrogativa del monarca el derecho supremo de *juzgar*, así en los pueblos de realengo como en los de señorío. Solían ceder por privilegio la jurisdicción baja y mediana; pero siempre dejaban á salvo la *soberaneidad* y el *resort*, conservando la alta jurisdicción, de la cual sólo se desprendieron en dos ó tres casos durante los seis ó siete siglos que tuvo de existencia la Monarquía y esto en favor de personajes pertenecientes á la familia real, como hacen notar Marichalar y Manrique.

La suprema jurisdicción del monarca, se manifestaba de distinto modo, según la clase social de los litigantes ó acusados. Los nobles eran juzgados por el rey y tres ricoshombres ó infanzones, hasta que para ellos fué creado el *tribunal de la Corte*. Los labradores y ruanos eran juzgados en primera instancia por los *alcaldes mayores* de mercado, distrito ó comarca que el rey nombraba.

Tanto para lo *judicial* como para lo *administrativo*, hallábase dividido el territorio de Navarra en *merindades*, que estaban gobernadas por *merinos*, los cuales además de ejecutar las sentencias de los alcaldes contra los que no eran hidalgos, tuvieron en cierto tiempo la misión de cobrar las rentas reales y de defender el país con las armas en caso necesario; las merindades se dividían en *baylios*, desempeñando los *bayles* funciones semejantes á las de los merinos, aunque á ellos subordinados.

La potestad ejecutiva del rey se hacía sentir más especialmente en los pueblos, por el *alcalde de jurisdicción* que él nombraba á propuesta en terna de los jurados y el concejo; estos alcaldes tenían atribuciones administrativas y judiciales, si bien hallándose en estas últimas bajo la autoridad de los *alcaldes mayores*.

Merece particular mención en la organización administrativa de Navarra, la *Cámara de Comptos*, creada por Carlos II el Malo para regularizar la Hacienda. Esta institución tuvo el carácter de un tribunal de cuentas y sirvió como de consejo real en materias principalmente económicas, pudiendo considerarse en cierto modo como base y fundamento del *Consejo de Navarra*.

§ IV. Elementos político-sociales.

1) La Nobleza.—Formaban la primera especie de la nobleza los *ricos-hombres*, que se decían descendientes de

los caudillos que por propia voluntad fundaron la monarquía, considerándose por tanto investidos de una dignidad casi igual á la de los reyes. Seguían luego en grado de nobleza los *caballeros*, que siendo de linaje noble recibían tal título por merced del rey como recompensa de justos merecimientos. Venían después los *infanzones*, hidalgos de linaje que no habían sido investidos de caballeros. Y ocupaban el último rango de aquella clase social los *infanzones de carta*, labriegos elevados por el rey á la hidalguia, conocidos usualmente con el nombre de infanzones de *abarca*.

Los *ricos-hombres* constituían la nobleza por excelencia, y eran los que en mayor aprieto ponían á la monarquía. Formaban el consejo de los doce que según el Fuero de alzar rey, había de ayudarle en el gobierno para resolver los asuntos arduos y en particular las cuestiones de guerra, paz ó tregua. Gobernaban en *honor* y á nombre del rey los pueblos de realengo que recibían como concesión suya; pero salvo estas concesiones hechas por el rey de su patrimonio, pretendían los ricos-hombres que tenían sobre sus tierras una potestad absoluta que no podía el rey limitar, como quiera que el Fuero le imponía la obligación de partir principalmente con ellos el territorio conquistado. No podían ser juzgados sino por sus pares; y los palacios que habitaban (llamados *cabos de armería*, así como sus dueños *cabos de linaje* para denotar que eran cabezas de casas nobles) tenían el privilegio de servir de asilo á los delincuentes, estando exentos de cuarteles y donativos.

La separación entre nobles y villanos era completa, hasta el punto de que el casamiento de hombre hidalgo con mujer villana le hacía perder la nobleza; los hidalgos no estaban obligados á cumplir lo que prometiesen á un villano, pero éste siempre quedaba obligado; el noble acusado de hurto por villano, quedaba absuelto por primera vez, bajo su juramento.

Los señores solariegos heredaban á sus villanos, á falta de hijos y parientes, desde abuelo á primo hermano, y en lo mueble á falta de hijos. Cuando moría un villano solariego, tenían sus hijos la obligación de postrarse de rodillas ante el señor, suplicándole que los admitiese en sus collazos, y de no hacerlo de esta suerte, podía el señor prenderlos por todo el tiempo que quisiera. Tenían los villanos solariegos obligación de ir á la guerra todo el tiempo que se les mandase, habían de pagar á su señor las pechas acostumbradas, estaban sometidos á su jurisdicción, y no podían abandonarle sin dejar las heredades con morador, perder generalmente lo mueble, y exponerse á caer en prisión cuando volvían á la tierra.

De todo esto se infiere el poder preponderante de la nobleza de Navarra, y la existencia del *señorío* en aquel país con caracteres muy análogos á los del feudalismo francés.

2) El Clero.—La influencia ultramontana fué mayor en Navarra y Aragón que en Castilla. En el Concilio de Leire de 1022, se concedieron grandes privilegios al monasterio de Leire; en el de Pamplona de 1023, se acordó que el obispo de Pamplona fuese siempre elegido de entre los monjes de este monasterio; en el segundo de Leire de 1068, se confirmaron los privilegios del mismo monasterio, haciéndole sólo depender de la Santa Sede; y esta preponderancia de los monjes de Leire, puestos al servicio de los Papas, contribuyó al marcado influjo de ultramontanismo en Navarra. Favorecióle también el cambio de la disciplina muzárabe ó gótica por la romana, que tuvo lugar en los tiempos de Sancho Ramírez, aunque algunos (como el Cardenal Aguirre y Pagi) opinan que se verificó en el Concilio de Leire de 1068, resultando siempre que este cambio se anticipó en Navarra á los reinos de León y Castilla.

Tuvo el clero navarro grandes propiedades y señoríos, y aunque no faltan ejemplos de leyes desamortizadoras en la historia de este reino, grande y pertinaz debió ser el mal cuando la reina Doña Leonor expidió el famoso decreto de 1478 prohibiéndole la adquisición de bienes raíces, y consignando las siguientes declaraciones: «Ocularmente vemos que los prelados, religiosos y eclesiásticas personas, que so-

lamente fueron dedicados para el culto divino, é siguiendo suerte muy escogida para el servicio de Nuestro Señor, y para pasar continuamente en orar por el pueblo, debiéndose contentar, según ley evangélica, con las décimas y oblaciones, pues les bastan, allende del razonable mantenimiento, y aún lo que de aquello les sobra es propiamente de los pobres de Nuestro Señor, á quien debía ser distribuído: ellos echando esto en olvido, se han dado y dan á cosas profanas, procurando beneficios y oficios temporales, adquiriendo lugares, jurisdicciones, rentas, herencias, posesiones é ganados, é lo que peor es, convertidos en mundanal afecto, se hacen mercaderes...; ellos tienen continuamente en herencias é posesiones, y el patrimonio temporal disminuyen por forma, que las ciudades, villas y lugares de este reino, las más casas y herencias son censales á ellos, é si por Nos no se mirara en los debidos remedios, prestamente adquirirían tanto, que á los legos súbditos nuestros, ninguna cosa quedaría libre ni franca, y el patrimonio temporal, que es propiamente nuestro é de los dichos nuestros súbditos, quedarían enteramente en poder de ellos...»

3) EL ESTADO LLANO; RÉGIMEN MUNICIPAL.—Aunque con arreglo al Fuero debía el rey partir el suelo conquistado, «con omes de cada tierra convenibles é omes de villa é caballeros», no quedan vestigios históricos de que esto fuese completamente cierto, como dicen Marichalar y Manrique, sino respecto de los ricos-hombres y de la nobleza inferior, porque cuando se encuentran algunos datos acerca de la división territorial, aparece toda Navarra fraccionada entre el *rey*, la *nobleza* y el *clero*, con raras excepciones de pueblos independientes de estas tres clases de señorío.

Los vasallos *labradores*, llamados también *villanos solariegos* porque habitan las casas de labor conocidas con el nombre de *villas*, constituían la más ínfima clase de la población navarra; descendientes de los antiguos siervos adscripticios, su condición empeoró en los primeros tiempos de la reconquista por la potestad que adquirió la nobleza, como por derecho propio, en las tierras arrancadas del poder de los moros. Más despreciados los *labradores* que los judíos, hallábanse á merced de sus señores, los cuales ejercían sobre ellos los derechos que antes hemos indicado, siendo discutible hasta si en los primeros tiempos tuvieron el de vida y muerte. Desde el siglo XI comenzó á mejorar la clase labradora bajo la protección de los reyes, siendo más suave su condición en los pueblos de realengo que en los de señorío, por lo cual muchos labradores pasaban de una á otra jurisdicción, á pesar del castigo á que se exponían si volvían á caer en poder de su señor. Los labradores realengos obtuvieron el beneficio, desde D. Sancho el Sabio (segunda mitad del siglo XII) de poder reducir sus *pechas* á un solo tributo por capitación ó por encabezamiento de todo el pueblo á una cantidad alzada, alcanzando luego de Carlos III el noble que mandase sustituir la voz *pecha*, que era depresiva, por la de *censo perpetuo* debido al rey. Y la solicitud de los reyes en favorecer á los pueblos de realengo llegó hasta el punto de hacer numerosas concesiones de franqueza y cartas de hidalguía á sus labradores.

Entre la clase villana y la nobleza, existía otra intermedia formada por los *ruanos* y los *francos*. Llamábanse *ruanos* los habitantes de las grandes poblaciones, porque vivían en las calles ó *ruas* y no en las villas; estaban exentos de toda servidumbre personal y se dedicaban libremente á los oficios y artes. Dábase el nombre de *francos* á los individuos procedentes del extranjero que venían á establecerse en Navarra; su condición era análoga á la de los ruanos, con los cuales acabaron por confundirse. Formaron los ruanos el núcleo de población libre que sirvió de base al establecimiento del concejo navarro.

La preponderancia de la nobleza y el háberse apropiado del territorio al comienzo de la reconquista, fueron causas que detuvieron el desarrollo del régimen municipal en Navarra, pero á medida que los nobles bajaron á guerrear por el Mediodía y que fué ensanchando el señorío del rey, crecieron los concejos sobre la base de los ruanos y con el estímulo de las concesiones reales á la población de realengo.

Desde principios del siglo XIII se encuentran ayuntamientos en Navarra: componíanse éstos de *jurados* y *regidores*, que primero se eligieron por parroquias, y después, para evitar discordias, se nombraron por insaculación; el *alcalde* era nombrado por el rey á propuesta en terna de los jurados y el concejo, habiendo también pueblos que podían nombrarle libremente, y otros en que le nombraba un señor. Los ayuntamientos tuvieron extensas atribuciones en el orden administrativo, inclusa la de formar con autorización real ordenanzas ó *paramientos*, pero sin que pudiese hacer nada el concejo en masa.

Formaron á veces los concejos navarros *hermandades* para la persecución y castigo de los malhechores, las cuales fueron prohibidas en 1510, siquiera no hubiesen tenido en aquel país la significación política de las de Aragón y Castilla. Más general y arraigada entre los concejos de aquel reino, era la costumbre de vivir en lucha unos con otros y aun las familias de uno mismo, no terminando la contienda sino por el juicio de batalla ó por tregua forzosa de cien años que imponían los reyes. No es, pues, de extrañar que uniéndose á la escasa importancia del estado llano, esta falta de armonía en las relaciones de los concejos, no llegasen éstos á preponderar en la constitución política de Navarra.

§ V. **Cortes de Navarra.**—La historia de las Cortes de Navarra no comienza de un modo positivo hasta el siglo XII. La palabra *cort* que aparece en los fueros de Sobrarbe, según la opinión más probable no significó entonces la idea de Cortes, sino la de tribunal. El consejo de los doce ricos-homes, pudo ser un principio de representación de la clase nobiliaria, pero sin perder su carácter de cuerpo consultivo del rey, siquiera limitase la autoridad de éste con las grandes atribuciones que le confería el fuero. Y la junta de Huarte-Araquil celebrada el año 1090, no pasó de ser una reunión motivada, según el P. Moret, por las quejas de los pueblos contra los excesos de los señores en la administración de justicia, y á cuya reunión fué convocada la

clase popular, más para oir sus quejas, que á virtud del principio de la representación nacional.

Las primeras Cortes de existencia indudable y que revisten el carácter de tales, son las de Borja de 1134, reunidas para revocar el testamento de D. Alfonso el Batallador, y las de Pamplona en que los navarros, separados de los aragoneses, eligieron á D. García Ramírez para que le sucediese. Pero como observa el Sr. Antequera, fueron tan poco frecuentes las Cortes de Navarra en sus primeros tiempos, que no volvieron á congregarse hasta después de sesenta años en 1194, tardan otros cuarenta en celebrar su tercera reunión (1234) y pasa todavía otro siglo sin que apenas sea sensible su incremento, pues sólo se reunen cinco veces en los dos tercios restantes del siglo XIII, y otras seis en la primera mitad del siglo XIV. Desde las de Pamplona de 1350, se reunen con gran frecuencia y casi normalmente.

Constaban las Cortes de tres brazos: el *nobiliario*, formado por los ricos-hombres, caballeros é infanzones; el *eclesiástico*, constituído por el vicario del obispo de Pamplona, priores y abades de monasterios; y el de las *universidades*, que le componían los procuradores de las ciudades y villas que en diferentes tiempos habían obtenido esta concesión. Los procuradores estaban sujetos al *mandato imperativo* de sus electores, si éstos no depositaban en ellos su entera confianza. Los representantes de los tres brazos, eran inviolables por razón de su cargo.

Reuniéronse primero las Cortes cuando algún «fecho granado» lo exigía; pero luego se estableció que debieran juntarse *cada dos años*, sin pasar de tres, observándose esta práctica desde la segunda mitad del siglo XIV. La facultad de convocarlas, suspenderlas, disolverlas y señalar el punto de su reunión, correspondía al rey. Éste las abría solemnemente, y después de leído el discurso de la Corona en que se indicaban los asuntos que se habían de tratar y se pedían los mayores donativos posibles, las Cortes contestaban «que lo habían oído con aquella humilde é debida

reverencia que se pertenesce, é tomarían deliberación».

Deliberaban juntos los tres brazos, separándose para votar. «En un principio, dicen Marichalar y Manrique, se decidía lo que dos de los brazos acordaban, aunque se opusiese el tercero. Demostró, sin embargo, la experiencia que este sistema oprimía alternativamente á la clase representada por el brazo vencido; y en interés de todos se acordó, que las resoluciones llevasen el sello de la mayoría de los tres brazos para ser válidas, bastando el *veto* ó mayoría contraria de uno solo, para detener la acción de los otros dos. Pero este sistema daba gran ventaja al estado eclesiástico que como menos numeroso y más compacto y con intereses especiales, opuestos muchas veces á los de las otras dos clases, dominaba las votaciones de los tres brazos, porque casi nunca se presentaba en disidencia como solía suceder á los demás».

Habiendo sustituído las Cortes al consejo de los doce ricos-hombres, tuvieron las atribuciones que á éstos encomendaba el Fuero; y en su consecuencia, reuníanse para tratar las declaraciones de paz, guerra, tregua y demás hechos granados, como la jura de los reyes y la elección de regentes durante las minorías. Ejercían la potestad *legislativa*, formando pedimentos de ley que luego sometían á la sanción real; pero, según la opinión más probable, el brazo popular no intervino en la formación de las leyes hasta principios del siglo XIV, salvo en la reforma de fueros de 1237 en tiempo de D. Teobaldo, participando sólo de esta facultad el elemento nobiliario y el eclesiástico durante los siglos XII y XIII por más que de los restantes asuntos entendiesen los tres brazos igualmente. La autoridad de las Cortes fué completa en materias de *impuestos*, á partir del siglo XIV; confundido hasta entonces el patrimonio del rey con el del Estado, correspondía al primero el pago de los gastos públicos; pero declarada insolvente la corona en tiempo de Carlos II por no poder satisfacer las muchas deudas contraídas, se incautó el Estado de todos los bienes y recursos, con la obligación de entregar al rey lo necesario

para cubrir los gastos públicos y de la casa real, supliendo el déficit con *donativos voluntarios*, siempre que fuesen votados por el reino; la necesidad de reunir Cortes para conseguir este objeto, explica la frecuencia y regularidad de éstas, desde el reinado de Carlos II (1349 á 1387).

CAPÍTULO X.

Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

§ I. **Provincia y Hermandades de Álava.**—Fluctuando las provincias vascongadas entre las coronas de Navarra y de Castilla, procede hablar de ellas después de haber tratado de estos reinos. No forman un Estado, teniendo cada cual su historia y carácter propio, por cuyo motivo las estudiaremos separadamente.

1) RESEÑA HISTÓRICO-FORAL.—Sin entrar á discutir si Álava lo mismo que Vizcaya fueron ocupadas por los moros y rescatadas por el rey de Asturias Alfonso I el Católico (como afirman D. Lucas de Tuy, el arzobispo D. Rodrigo y la Crónica de Alfonso el Sabio, antes que la pasión de los fueros se mezclase en este asunto), es lo cierto que en el siglo X fué señor de Álava el Conde de Castilla Fernán González, y que en el siglo XI pertenecía á los reyes de Navarra, habiendo dejado por testamento Sancho IV el Mayor á su hijo D. García, juntamente con este reino, las tres provincias vascongadas y Nájera con toda la Rioja hasta las faldas de los montes de Oca.

Sancho el Mayor, Alfonso el Batallador, Sancho el Sabio y Sancho el Fuerte, concedieron fueros á varias poblaciones de Álava, otorgando el tercero de estos reyes á Vitoria en 1181, el Fuero que Alfonso VI de Castilla había dado

en 1095 á Logroño. Perdió Sancho el Fuerte, cuando fué al África, las provincias de Álava y Guipúzcoa que le arrebató Alfonso VIII de Castilla, y desde entonces (1200) se extiende el Fuero de Logroño á muchas poblaciones alavesas, dándose luego á Vitoria el Fuero Real, que se generaliza también por aquel territorio.

Reinaba D. Alfonso XI en León y Castilla, cuando la *Cofradía de Arriaga* pidió y obtuvo la incorporación de Álava á este reino, disolviéndose después de haber ultimado con el rey el convenio de 1332, que se considera como la base de sus relaciones políticas con la Monarquía.

Se ha creído ver en este convenio, un pacto sinalagmático que sometía libremente el señorío de Álava á la autoridad real, siendo así que como señorío perteneció con diversas alternativas á la corona de Navarra y de Castilla, hallándose definitivamente incorporado á esta última desde Alfonso VIII el de las Navas. Los numerosos fueros y cartas-pueblas que había otorgado la autoridad real, prueban que la potestad del rey era ya reconocida por las principales poblaciones; y es de presumir que el convenio de 1332, sólo significase el reconocimiento expreso de las *behetrías* que, no regidas por fueros especiales, se gobernaban desde tiempo inmemorial por una junta compuesta de nobles y eclesiásticos, llamada la Cofradía de Arriaga.

Consignábase en este convenio, que todos los alaveses se regirían por el Fuero Real, bajo la jurisdicción y justicia del rey, por más que los hijodalgos estuviesen libres de todo pecho y servidumbre con arreglo al Fuero de Soportilla, dado por Fernando IV el Emplazado, y tuviesen tales hijodalgos alcaldes de su clase, con la facultad de apelar ante el monarca. Quedaba éste autorizado para cobrar los tributos que percibía la expresada Cofradía.

Conviene advertir que los habitantes de Alava se dividían en hijodalgos y labradores y collazos, equiparándose la hidalguía de sangre á la nobleza de Castilla, por merced de los monarcas de este reino.

En 1417 Vitoria, Treviño y Salvatierra formaron *her-*

mandad para perseguir y castigar á los malhechores, haciendo un cuaderno de Ordenanzas en que se crearon los *alcaldes de hermandad* para proteger la seguridad de las personas y propiedades. Este cuaderno fué aprobado por la regencia de D. Juan II y hecho extensivo á muchas poblaciones; reformado en 1458 y 1463, constituye la base de la legislación administrativa de aquel país.

2) INSTITUCIONES ALAVESAS.—Dividióse el territorio alavés en cuadrillas de *hermandades*, formadas por la unión de pueblos regidos libremente con diverso sistema municipal, establecido y regulado por la costumbre. Celebraban las hermandades *juntas* anuales, para tratar los asuntos comunes, nombrar los dos *alcaldes de hermandad* y elegir los *procuradores* de las Juntas generales.

Establecida de tiempo atrás la institución de las *Juntas generales* por la costumbre, fué regulada por las Ordenanzas de 1463, que determinan su organización y competencia. Renovábanse anualmente, y habían de reunirse las *ordinarias* en Mayo y en Noviembre, y las *extraordinarias* cuando un motivo grave lo exigiera sin poder aguardar hasta estos meses. Estas Juntas generales resolvían los asuntos comunes de la colectividad alavesa, siendo una especie de cuerpo consultivo y deliberante.

Existía, además, la *Junta particular* que elegía la Junta general de Noviembre, y se componía de *dos comisarios*, que ejercían jurisdicción sobre los alcaldes de hermandad, y *cuatro diputados*. La misión de la Junta particular era representar á la general, mientras no se hallaba reunida, siendo también de su competencia, á falta de ella, dar el *pase foral* á las órdenes del poder central; cuando el asunto era grave, la Junta particular dejaba su resolución á la general, que en todo caso había de examinar sus actos para su aprobación definitiva.

Desempeñaba las funciones de carácter ejecutivo el *Diputado general*, especie de gobernador creado en 1476, que presidía las juntas, ejecutaba sus acuerdos y ejercía la autoridad superior en todo el territorio; aunque su nombra-

miento se hizo de varios modos, siempre fué sobre la base de la designación por los mismos alaveses. Cuando los Diputados generales cesan en sus cargos se llaman *Padres de la provincia*, nombre que se da también á otras personas por servicios extraordinarios, los cuales asisten á las Juntas generales, informan sobre lo que se les consulta y ejecutan las comisiones que se les encargan.

La administración de justicia estuvo á cargo de los oficiales y merinos del rey, y en ciertas causas, de los alcaldes de hermandad, que como hemos dicho, dependían de la autoridad de los comisarios generales.

Tal es en resumen la organización foral de Alava, conservada con escasas variantes (según se desprende de la moderna obra del Sr. Ortiz de Zárate sobre este asunto), desde el siglo XV hasta nuestros días.

§ II. **Condado y señorío de Vizcaya.**

1) RESEÑA HISTÓRICO-FORAL.—Formó Vizcaya un *señorío* más ó menos dependiente de los reinos comarcanos. Claro aparece que D. Sancho el Mayor le dejó por testamento en 1035 á su hijo Don García, y que en 1180 aún recibía fueros de los reyes de Navarra. Asso y de Manuel afirman que D. Alfonso VIII, hacia los años de 1200 le dió *en feudo* á D. Diego López de Haro, que tanto favor alcanzó con el rey y tantas proezas hizo en la batalla de las Navas. Vinculóse el señorío en el linaje de los Haros, á la manera de un *mayorazgo*, y así le llamaba D. Alfonso el Sabio cuando dió los lugares de Valderejo á D. Diego de Haro, con la condición de que no pudieran ser partidos, vendidos ni donados «é que anduviesen en el mayorazgo de Vizcaya y quien heredara lo uno heredase también lo otro».

No es posible precisar el grado de dependencia que existiera en las relaciones del señorío con la monarquía; no creemos que fuesen los señores meros gobernadores de los reyes, como algunos han sostenido en oposición á los fueristas, que niegan por completo toda dependencia; pensamos sí, que considerándose siempre los señores dueños de su señorío, estas relaciones fueron diversas según los tiem-

pos, pues mientras vemos que unos rompen todo vínculo y se desnaturalizan, otros viven en la corte como altos servidores de los reyes y desempeñando cargos palaciegos.

La vida cortesana hace que los señores de Vizcaya se mezclen de continuo en las revueltas civiles de la monarquía, apareciendo su nombre unido á las que agitan los reinados de Sancho IV, Fernando IV, Alfonso XI y Pedro I, lo cual produce invasiones de los reyes en el señorío y va preparando su incorporación definitiva á la corona de Castilla.

Hijo de D. Diego de Haro, á quien D. Alfonso había dado el señorío de Valderejo, era D. Lope Díaz de Haro, que después de haber obtenido los principales empleos de la corte y la privanza de D. Sancho IV, se desavino con él, rebelándose con el infante D. Juan, hermano del rey y yerno del señor de Vizcaya, por su casamiento con su hija Doña María Díaz. Murió D. Lope á manos de Sancho IV y de sus caballeros en las Cortes de Alfaro, y su hermano D. Diego se levantó contra el rey, á pesar de haberle ofrecido el señorío de Vizcaya. Poniéndose primero á su lado y obrando luego por cuenta propia, fué el infante D. Juan el principal mantenedor de las revueltas que ocurrieron tanto en este reinado como en el de Fernando IV y en los primeros años de Alfonso XI, hasta que murió peleando contra los moros en 1319. Heredóle en sus bienes y carácter levantisco, su hijo el infante D. Juan el Tuerto; pero Alfonso XI, á la sazón de 15 años, le hizo apuñalar (1326) y se apoderó de sus villas y castillos, obligando Garcilaso de la Vega á que su madre Doña María Díaz, viuda del otro infante D. Juan, cediese al rey el señorío vizcaino.

Creía pertenecerle el señorío D. Juan Núñez de Lara, por los derechos de su mujer, que era hija de Doña María Díaz; mas habiendo Alfonso XI sometido el país con sus armas, le pidió acomodamiento y volver á la gracia que en otro tiempo disfrutara. Nombróse de común acuerdo á Martín Fernández Portocarrero, señor de Moguer, como juez árbitro en la contienda, y por su mediación se hizo la

avenencia de 1334, cediendo el de Lara los derechos que presumía tener sobre Vizcaya. Restituído D. Juan Núñez de Lara al favor del rey, volvió á ocupar el señorío, celebrando con los vizcainos los pactos de 1343, que algunos consideran como fueros generales, otorgados en 2 de Abril de aquel año por el mismo D. Alfonso XI. Casada la heredera de Vizcaya, Doña Juana de Lara, con el conde Don Tello, hermano bastardo de D. Pedro I, nuevamente se mezcla el señorío en las revueltas de Castilla, siendo ocupado por este monarca. Muere sin descendiente el conde D. Tello, y su hermano D. Enrique II da el señorío á su hijo el príncipe D. Juan I, con el cual queda definitivamente incorporado á la corona.

De todo esto se infiere la estrecha relación que unió á Vizcaya con Castilla, revelada además por las fazañas y albedríos de sus señores que se insertan en el Fuero Viejo, código de la nobleza castellana, y en las numerosas concesiones que del Fuero de Logroño de Alfonso VI hacen aquéllos á las principales poblaciones vizcainas, desde Don Lope Sánchez de Mena que lo otorga á Valmaseda en 1199, hasta el príncipe D. Juan que lo aplica á Munguia y Rigoitia en 1376; del Fuero de Logroño, parece ser la exención del servicio de guerra fuera del territorio, que luego se establece como una de las franquicias forales.

El derecho que se crea en Vizcaya por usos y costumbres, concesiones aisladas de fueros y cartas-pueblas, los pactos de Juan Núñez de Lara en 1343 y las ordenanzas de hermandad de D. Enrique III de 1393, se recopila en 1452 y constituye la Colección de fueros que aprueba D. Enrique IV en 1454 y confirman los reyes posteriores. El capítulo I de los treinta y seis ó treinta y siete de la colección, está dedicado á la organización político-administrativa.

2) Instituciones vizcainas. — Consideran los fueros el señorío de Vizcaya como un *solar*, en el cual todos los que nacen se reputan hijos-dalgos notorios de sangre. Pero aunque la hidalguía solariega fuese ley común para todos

los vizcainos, creáronse de hecho, según afirma el Sr. Sagarminaga, denominaciones nobiliarias, establecidas por la diferencia de bienes ó por accidentes pasajeros, existiendo los llamados *parientes mayores* que llevaban tras de sí gran séquito de escuderos y servidores á quienes solían tratar como señores de horca y cuchillo, por más que no hubiese allí siervos apegados al terruño, reconocimiento de vasallaje inferior, ni otras peculiaridades del feudalismo.

Dispusieron los fueros, que el señor de Vizcaya mayor de catorce años, hubiese de ir al señorío en término de un año, á *jurar* la confirmación y conservación de los mismos, so pena de obedecer y no cumplir sus provisiones, ni pagarle censo ni derecho alguno; que antes de cumplimentarse las reales provisiones hayan de obtener el *pase* de la Diputación foral; que las provisiones del señor, contrarias, directa ó indirectamente, á la ley y fuero de Vizcaya, «sean obedecidas é non cumplidas»; que no puedan los señores donar tierras, monasterios y *oficios* sino á los hijos-dalgos del país; que no se *confisquen* los bienes de los vizcainos; que no se les obligue al servicio de guerra en tiempo de paz, ni al pago de contribuciones generales que no sean su particular *donativo;* que sea siempre su comercio de *libre* circulación; estableciendo, en fin, otras disposiciones que se asemejan á las modernas garantías constitucionales de seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, etc.

La organización político-administrativa de Vizcaya, fué más bien obra de la costumbre, encontrando en ella su principal regla por la confusa variedad de sus fueros.

Generalizando los diversos *sistemas municipales* que allí se han conocido, pueden clasificarse las poblaciones en dos grupos: el de las *villas* y el de las *ante-iglesias*. Ejerce más influjo en las primeras la legislación de Castilla, dependiendo en mayor grado de su gobierno y habiendo sufrido más las consecuencias de la céntralización; la insaculación y la suerte, eran el procedimiento común para la provisión de sus oficios. En las *ante-iglesias* ha prevalecido el espíritu foral del país, con sus franquicias y privilegios; hubo en muchas, una especie de ayuntamiento, cuyos individuos eran respectivamente designados por cada uno de los salientes, aunque con el derecho de oponerse cualquiera al nombramiento por tener tacha legal; la generalidad de las anteiglesias, tenían á su frente una especie de alcaldes, llamados *fieles*, que llevaban una lanza ó chuzo como signo de su cargo, verificándose su nombramiento por turno. Los asuntos graves solían tratarse en junta de vecinos (juntas de *concejo)*, y los que afectaban á una agrupación de ante-iglesias ó pueblos de *tierra llana*, en junta de *merindad*.

Sobre esta variedad de gobiernos locales, existieron desde muy antiguo, las *Juntas generales*, institución común á todos los vizcainos. Tenian representación en ellas todos los pueblos del señorío, si bien á principios del siglo XVI, por concordia entre éstos y el señor, quedó establecido que la representación se hiciese por *corregimientos* ó sea un cuerpo de doce corregidores de varios pueblos. Convocábanse á son de bocina, celebrándose cada dos años en el mes de Julio, bajo el célebre árbol de Guernica. Dependía su duración del número y complejidad de los asuntos, aunque no solían pasar de quince días. Sus sesiones eran públicas; comenzaban por revisar los poderes de los procuradores y entraban luego á desempeñar su cometido, que consistía en discutir todos los asuntos del país, formar los presupuestos de gastos é ingresos, repartir la contribución foguera y territorial, examinar los pases y providencias del gobierno, revisar las cuentas anuales y deliberar sobre los actos de la Diputación foral saliente. Dedicábase una de las últimas sesiones á la provisión de los *oficios* públicos, que habían de recaer mitad en *oñecinos* y mitad en *gamboinos*, nombres que llevaban los pueblos del señorío, divididos por mucho tiempo en estos dos bandos y cuya lucha concluyó por un pacto; insaculados todos los pueblos, sacábanse tres por cada bando, y reunidos los apoderados de los seis pueblos, proponían nombres (boqueaban) que se insaculaban también, siendo por fin designadas las personas que decidiera la suerte.

La *Diputación foral* se componía de seis *diputados*, nombrados en estas Juntas generales, consistiendo su misión en velar durante dos años por la buena administración del señorío, viniendo á ser una especie de comisión permanente del poder ejecutivo en los límites que alcanzaba la competencia de dichas Juntas generales.

Ocupa un lugar intermedio entre estas dos instituciones, la del *Regimiento general de Vizcaya*. Compúsose primero, del Corregidor, que la presidía, de dos letrados, dos diputados, dos escribanos de junta y dos procuradores; pero en el año 1500 se aumentó con doce regidores, que había de nombrar la Junta general cada dos años, disponiéndose que con los dichos oficiales se reuniesen en junta de cuatro en cuatro meses, «para entender en la buena gobernación é regimiento de la República del Condado». Tuvo por objeto la creación del Regimiento general, el evitar las Juntas generales *extraordinarias* que antes se reunían por asuntos cuya resolución no podía esperar á las ordinarias bienales. Algunos de los individuos del Regimiento ejercían cargos administrativos, de suerte que el pensamiento de los fundadores de la institución debió ser el de formar con funcionarios de la administración y representantes del señorío, un cuerpo consultivo-deliberante que sirviera de complemento á la Diputación foral y supliese periódicamente en el bienio la falta de las Juntas generales. Con el tiempo hubo de ensancharse este cuerpo, dando entrada á seis síndicos y seis secretarios de justicia, aparte de otras modificaciones.

Hablando de nuestra época, el Marqués de Miraflores resume así el mecanismo de las instituciones vizcainas; la Diputación, auxiliada por los diferentes funcionarios que constituyen el Corregimiento, despacha todos los asuntos ordinarios de gobierno y administracion que ocurren en el bienio; cuando ocurren casos arduos, la Diputación convoca al Corregimiento general y á los Padres de provincia (los ex-diputados generales, cuyo ejercicio ha sido aprobado), y con esta especie de cuerpo consultivo, decide á calidad de dar siempre cuenta al país en las primeras Juntas generales.

Entre los oficios más importantes de la organización político-administrativa de Vizcaya, figuraban el del *Corregidor*, que se hallaba á su cabeza, como representante de la autoridad real, y el de los *síndicos*, que mantenían vivo el espíritu de los fueros, representando el patrimonio público y velando por la conservación de los buenos usos y costumbres.

La administración de *justicia* en el señorío, hallábase dividida entre los *alcaldes de fuero* y los *ordinarios;* entendían los primeros, de los asuntos civiles de primera instancia en las merindades de Uribe, Arratia, Zornoza, Lequeitio y alcaldía de Dima; y fallaban los segundos, también en primera instancia, así en lo civil como en lo criminal, valiéndose de asesores que los litigantes pagaban. Sobre unos y otros alcaldes se extendía la autoridad del *Corregidor* y sus tres *tenientes*, y la suprema jurisdicción del *Juez mayor* privativo de Vizcaya, que según el capítulo XII de la Real patente de 1489, había de ser uno de los Oidores de la Audiencia de Valladolid «para que estuviese en la corte é cancillería del rey y no fuese otro alguno».

§ III. Provincia de Guipúzcoa.

1) Reseña histórico-foral.—Parecidas vicisitudes á las de Alava, hubo de sufrir Guipúzcoa, fluctuando entre Castilla y Navarra. D. Sancho el Sabio dió fueros á San Sebastián en la segunda mitad del siglo XII; y D. Alfonso VIII reincorporó á la corona de Castilla, hacia 1200, el territorio guipuzcoano «que por muchos respectos lo deseaba, dice Garivay, por desafueros que aquellas gentes recibieron de los reyes de Navarra, en cuya unión habían andado los últimos setenta y siete años.»

Desde esta fecha Guipúzcoa puede considerarse como una *provincia* de Castilla, recibiendo de sus monarcas fueros municipales y generales. Alfonso VIII, Fernando III, Alfonso XI, Juan I y aun Felipe III, extienden el Fuero de San Sebastián á varias poblaciones, y otro tanto hacen con el Fuero de Logroño Alfonso el Sabio, Sancho IV, Fernando IV y Alfonso XI. Las villas y comarcas no aforadas

especialmente, se rigieron por usos y costumbres, que comenzaron á consignarse por escrito en los cuadernos forales de 1375 y 77, los cuales fueron mandados revisar y reformados por Enrique III en 1397; éstos fueron de carácter general, se ampliaron en varias ocasiones por Juan II y Enrique IV, verificándose en el reinado de este último la Recopilación de 1463, que es la base de todas las recopilaciones posteriores.

2) Instituciones guipuzcoanas. — Declarada en los fueros la *hidalguía* de todos los guipuzcoanos á la manera de Vizcaya, mantúvose entre ellos, mejor que en ésta, el principio de igualdad en las costumbres, no reconociéndose títulos nobiliarios ni consintiendo que aquellos que los tenían por cualquier concepto, los usasen. La exención del servicio militar y el privilegio de no contribuir más que con *donativos* á los gastos de la monarquía, fueron franquicias de que disfrutó Guipúzcoa como las otras provincias vascongadas.

Guarda la constitución de Guipúzcoa más semejanza con la de Alava que con la vizcaina, por la mayor autoridad que alcanza el poder real, cuya intervención fué mayor y más constante en aquella provincia que en las dos restantes. Mientras que consta de un modo indudable el pacto de la Cofradía de Arriaga y se hace especial mención de las *hermandades* acompañando siempre al título de *provincia* en el nombre con que se designa á Alava; y mientras que la historia registra las muchas revueltas del *señorío* de Vizcaya y en las épocas de relaciones pacíficas aparecen los señores dando fueros, é incorporado definitivamente á la corona las atribuciones del Corregidor, están limitadas por las instituciones que ya conocemos; en Guipúzcoa es muy dudosa la existencia de los pactos que se suponen celebrados en 1200 por Alfonso VIII, los reyes castellanos aparecen constantemente dando fueros municipales y generales, el territorio lleva sólo el título de *provincia*, y manda Enrique IV y especialmente Isabel la Católica en 1479, «que se diga siempre el dictado de mi señor el Rey, de Castilla... de Gibraltar é de Guipúzcoa».

La autoridad real se ejercía por medio del *Corregidor*, que la representaba en lo ejecutivo y en lo judicial, teniendo, según una real patente, «la jurisdicción civil y criminal, alta y baja, mero y mixto imperio». Establecido primero este cargo «mientras fuera voluntad de la Provincia y no de otra manera», se hizo permanente en 1480, y después de habérsele obligado á que residiera alternativamente en San Sebastián, Tolosa, Azpeitia y Azcoitia, le autorizó Doña Juana en 1505 para que donde fuese conveniente fijara su residencia. Los siete *alcaldes de hermandad*, institución creada en 1395 por D. Enrique II, auxiliaba al Corregidor en la administración de justicia.

Si el Corregidor representaba al rey, las *Juntas generales* eran la representación de la provincia. Reuniéronse sin períodos fijos hasta 1472 en que se ordenó su celebración dos veces al año, reducidas á una sola en 1677, por el mes de Julio, siendo su duración de ocho días; había además Juntas extraordinarias. Diverso fué el número de las poblaciones que asistían, contándose hasta sesenta y cuatro en el siglo XVII, y hallándose colectivamente representadas las villas que formaban *uniones*. Para no dar preferencia á unos lugares sobre otros en la celebración de Juntas, dispúsose en 1392 que se reuniesen alternativamente en dieciocho poblaciones, divididas en tres grupos de seis, entre los cuales se alternaría también, estableciéndose en 1472 un orden fijo entre las mismas. Sus sesiones eran secretas, presidíalas el corregidor, y los acuerdos tomados en una Junta no podían derogarse en otra, salvo el caso de injusticia manifiesta. Por mucho tiempo, hasta el siglo XVIII, existió la prohibición de que los procuradores de una Junta lo fuesen también de la siguiente, no consintiéndose hasta 1851 que ejerciesen este cargo los letrados, si bien se permitía la asistencia de uno que asesorase al Corregidor.

Nombraban las Juntas generales, para que las representasen de una reunión á otras, los *Diputados generales* que habían de residir donde el Corregidor; por lo cual fueron primero cuatro, uno para cada población en las que aquél

podía hallarse, y luego uno solo con su adjunto y auxiliado de los dos primeros capitulares del pueblo donde fijase su residencia.

Competía á las Juntas generales, revisar los actos de las extraordinarias y de los Diputados generales, formar los presupuestos, establecer los repartimientos vecinales, examinar cuentas, dar el pase foral (*uso*) á las providencias del gobierno, proveer al bien común y hasta ejercer jurisdicción en ciertos casos. Pero los acuerdos de las Juntas no eran ejecutivos, mientras no recayese la aprobación real, por lo cual á veces se producían conflictos, que luego se arreglaban por *concordias*, dejando siempre á salvo la libre prerrogativa del monarca.

§ IV. **Apreciación general.**—Las provincias vascongadas forman parte integrante de la nacionalidad española. Roma las domina como á todo el territorio, por más que no logre que se asimilen su cultura, por las resistencias que siempre ofrecen á la asimilación las comarcas agrestes y montañosas. Domínanlas también los godos, cuyos reyes obligan á los vascones á que les presten obediencia y les paguen tributos, sometiéndoles á viva fuerza cuando se resisten á tales obligaciones, como hizo Suintila, según cuenta San Isidoro en su *Historia de los reyes godos*, y como repitió Wamba, según refiere San Julián en la *Historia* de este monarca. Durante la reconquista, aparecen tales provincias bajo la suprema potestad, primero de los reyes de Navarra y luego de los de Castilla, siendo los señores de aquellas tierras *unos de tantos señores* que dependían de los monarcas y vivían fuera ó dentro de la corte.

De lo dicho en los párrafos precedentes se infiere, que las provincias vascongadas carecieron de una constitución orgánica y de carácter unitario, rigiéndose cada hermandad por sus ordenanzas, y teniendo cada pueblo, dentro de una misma hermandad, su gobierno especial regulado principalmente por la costumbre. Los fueros de estas provincias, no son otra cosa que exenciones municipales, fortificadas por la unión de los pueblos y villas en *hermandades*, que

se desarrollan poco más ó menos en la misma época que las hermandades castellanas, pero con resultado diverso. Procuraron los reyes extinguir las hermandades de Castilla, porque se oponían á su potestad absoluta y hubieran concluído por crear, como en Aragón, una verdadera monarquía representativa con una constitución orgánica. Pero las hermandades vascongadas no significaban la tendencia general de las castellanas, y no pudiendo ejercer influencia en la vida entera del Estado por su carácter limitado ó local, hubieron de conservarse sin que los reyes tuvieran interés en disolverlas, ni en abolir sus exenciones administrativas y económicas.

CAPÍTULO XI.

Reino de Aragón.

Sumario.—I. Desarrollo histórico de la Constitución aragonesa. 1. Los Condes de Barcelona; D. Ramón Berenguer IV. 2. Soluciones políticas de D. Jaime I el Conquistador. 3. D. Pedro III y el privilegio general. 4. D. Alfonso III y los fueros de la Unión. 5. D. Pedro IV y la confirmación del Privilegio general.

II. Elementos político-sociales. 1. La Nobleza; sus clases y misión política. 2. Relaciones de vasallaje. 3. El clero. 4. El estado llano; las universidades.

§ I. **Desarrollo histórico de la Constitución aragonesa.**—Habiendo expuesto los precedentes comunes á Navarra y Aragón en el capítulo anterior, damos por sabido lo relativo á la historia y carácter político de este reino hasta el momento de su definitiva separación.

1) Los Condes de Barcelona; D. Ramón Berenguer IV.—Reunidos los aragoneses en las Cortes de Monzón, á la muerte de D. Alfonso el Batallador, eligieron para sucederle en el trono á su hermano Ramiro II el Monje, quien previa licencia pontificia, tomó por esposa á Ines de Poitiers, de cuyo matrimonio nació la infanta Doña Petronila. Breve y débil reinado fué el de D. Ramiro, durante el cual creció la audacia de los magnates aragoneses que, como los de Navarra, consideraban su poder superior al rey, manteniendo las tradiciones del Fuero de Sobrarbe. Tuvo cuando menos un término feliz este reinado, pues D. Ramiro dió en esponsales su hija Petronila á D. Ramón Berenguer IV, Conde de Barcelona, abdicando luego y entregando las riendas del gobierno á este príncipe ilustre que abrió una nueva era de grandeza y prosperidad para los aragoneses.

Con este matrimonio, uniéronse los Estados de Aragón y Cataluña, aumentando considerablemente la importancia del reino así en la Península como fuera de ella. Desde don Ramón Berenguer IV hasta D. Jaime el Conquistador, la política de los monarcas aragoneses, condes de Barcelona, se resume en una doble aspiración: en lo exterior, á formar la nacionalidad del Mediodía de Francia; y en lo interior, á constituir el poder monárquico, dominando el poderío de los ricos-hombres de Aragón y los señores feudales de Cataluña. Más afortunados en la primera que en la segunda de estas aspiraciones, los reyes de Aragón fueron el alma de la Francia meridional. «Desde los montes Pirineos, dice Mr. Tourtoulon, hasta las fronteras del Piamonte y la república de Génova, todos los países de la Septimania y la Provenza estaban dominados por la influencia de Ramón Berenguer IV; y por una parte al menos de sus respectivos Estados, reconocíanse vasallos suyos los condes de Foix, de Comminges, de Armañac, de Bigorra y de Barne, y los señores de Albret. La Gotia y la Septimania, naciones ingertas en el mismo tronco y bajo tantos aspectos semejantes, iban fundiéndose y consolidándose bajo el dominio de un solo jefe: hasta la misma Aquitania concurría también á formar el núcleo de aquella gran nacionalidad, que parecía próxima á desprenderse del resto de Francia». Alfonso II el Casto y Pedro II el Católico, conservaron esta influencia hasta la célebre batalla de Muret, en que éste último fué derrotado y pereció, peleando unido con los condes de Tolosa, contra Simón de Monforte y en favor de los albigenses.

2) Soluciones políticas de D. Jaime I el Conquistador.—Turbulenta fué la menor edad de D. Jaime I, hijo de D. Pedro II el Católico; túvole primero en su poder Simón de Monforte, sin querer entregarle á los aragoneses, consiguieron luego éstos, por mediación del Papa, que se les entregase, pero no fué sino para variar de cautiverio, porque estuvo á merced de los bandos de la nobleza, capitaneada por los infantes, que procuraban utilizar el desconcierto del

reino en provecho propio. Llegado D. Jaime á mayor edad, demostró grandes cualidades de hombre de Estado, resolviendo los tres problemas de mayor importancia que en su tiempo se presentaban, á saber: la cuestión con Francia, la necesidad de poner coto á las demasías de la nobleza, y la conveniencia de dar unidad al derecho. Comprendiendo la imposibilidad de constituir la nacionalidad de la Galia meridional, renunció solemnemente en el tratado de Corbeil la supremacía que sobre ella ejercieron sus predecesores; pero supo desquitarse del influjo que perdía en Francia, ganando todos los países de la conquista de Aragón en España, es decir, los reinos de Mallorca, Valencia y Murcia. Dedicando su poderosa actividad á los asuntos interiores del reino, asentó las bases de la constitución aragonesa en la famosa Junta de Ejea; robusteció la autoridad real y aseguró la preponderancia de la monarquía sobre la aristocracia, para lo cual dió entrada á la burguesía en las Cortes catalanas, y formó una nobleza que sirviera de contrapeso á la primitiva aragonesa, con la creación de los *ricos-homes de mesnada* que habían de figurar al lado de los *ricos-homes de natura*. Finalmente, D. Jaime I, personifica en Aragon, como sus contemporáneos Fernando III y Alfonso X en Castilla y Teobaldo en Navarra, la tendencia del siglo XIII á publicar *fueros generales*, como valla de la anarquía señorial y medio para desenvolver el poder del estado llano; el obispo D. Vidal de Canellas, formó por encargo del rey una Compilación de los antiguos fueros del reino, que fué aprobada y promulgada en las Cortes de Huesca de 1247, declarándose que en las cosas que no estuviesen allí dispuestas, se siguiese la equidad y la razón natural.

3) D. Pedro III y el Privilegio general. — La negativa de Pedro III, hijo de D. Jaime, á prestar el juramento que las Cortes de Tarazona le exigieran en 1283 de guardar y confirmar las libertades del reino, determinó el levantamiento de las diversas clases sociales que hacía algún tiempo se quejaban de opresión y desafueros. Atemorizado el rey por la cohesión y poderío de los confederados, prometió remediar estos males, declarando que bien pronto se convencerían de que ningún monarca había deseado conservar más vivamente que él, las libertades y franquezas aragonesas. Trasladó las Cortes á Zaragoza, y allí hubo de ceder á los deseos del reino, otorgando el *Privilegio general*, que es la confirmación del derecho político consuetudinario y su reconocimiento expreso por la corona, por lo cual ha sido llamado «la base legal y paccionada de las libertades de Aragón».

4) D. Alfonso III y los fueros de la Unión. — Al advenimiento al trono de D. Alfonso III, levantóse con más fuerza la hermandad de la Unión, alegando que se había titulado rey antes de la proclamación de los diversos Estados, que no guardaba lo mandado por el *Privilegio general*, y pretendiendo además que las Cortes tuvieran intervención en el arreglo de su casa y en su consejo. La resistencia del monarca á otorgar lo que se le pedía, su fuga de Zaragoza y el temor de su venganza, exaltaron los ánimos de los confederados, los cuales hicieron pacto de mutua defensa, se comprometieron á pagar una cuota fija para mantener la lucha, organizaron sus huestes bajo el mando de los «conservadores de la Unión», y pusieron en gran aprieto al monarca, amenazándole con el embargo de todas las rentas y derechos reales. Terminóse el conflicto, sancionando D. Alfonso en 28 de Diciembre de 1287, los dos célebres *Privilegios* que contenían «las garantías y libertades de la *Unión*». Prometió el rey en ellos, que no procedería contra persona alguna de la Unión, sin previa sentencia del Justicia Mayor ó de las justicias de los lugares; y estableció la obligación de abrir las cortes de Zaragoza anualmente por Noviembre, las cuales con doce del estado noble elegirían los consejeros y empleados de la casa real. Pero lo más notable de estos Privilegios, fué el haber puesto quince castillos en poder de los confederados, autorizándoles para que si él ó sus sucesores faltasen á lo prometido, pudieran «facer otro rey é seynnor, *qual querredes é don querredes*, *é dar é librarle los ditos castiellos é á vos*

mismos en vasallos suyos», desligando al efecto del juramento de fidelidad.

5) D. PEDRO IV Y LA CONFIRMACIÓN DEL PRIVILEGIO GENERAL.—Tras los reinados de D. Jaime II y D. Alfonso IV, y en los días de D. Pedro IV el del Puñalet, volvió á formarse la Unión, con motivo de haber mandado este rey que se reconociese á su hija Doña Constanza como heredera de su corona, siendo así que el derecho aragonés excluía á las hembras de la sucesión al trono. Capitaneada sucesivamente la Unión por los infantes D. Jaime y D. Fernando, luchó en guerra sangrienta contra el monarca durante dos años, siendo por fin derrotada en Epila en 1348. Después de las ejecuciones y castigos que fueron cortejo de aquella jornada, celebró Cortes el rey en Zaragoza, quemando en ellas los famosos privilegios de la Unión, que revocó perpetuamente; y cuentan los historiadores que habiéndose herido una mano con su puñal, por querer destruir por sí mismo los manuscritos, exclamó: «una ley que tanta sangre costó á los pueblos, sangre de rey había de costar». Pero D. Pedro no abusa de su victoria para reemplazar la libertad con la tiranía, sino que por el contrario, inspirándose en el espíritu y tradiciones de su pueblo, confirma en las mismas Cortes de 1348 el *Privilegio general*, es decir la Carta Magna aragonesa, manda que se inserte como ley en el cuerpo de los Fueros, sanciona el derecho de seguridad personal, robustece con grandes atribuciones la autoridad del Justicia Mayor y ensancha las bases de la Constitución aragonesa, sustituyendo con verdaderas garantías políticas y judiciales las anárquicas concesiones de los Privilegios de la Unión.

A partir de esta fecha, puede considerarse como terminada la obra de formación de la Constitución aragonesa. Lo dicho basta para probar el importante papel que en esta obra desempeñan las hermandades de la Unión, siendo de notar que coincidiendo en fechas las tres más notables con las de Castilla, mientras en este reino fueron disueltas por los reyes en cuanto no necesitaron de ellas sin concesiones de libertad, en Aragón dieron por resultado una constitución orgánica, gracias al concierto y tesón de todos los elementos sociales en la defensa de los fueros, y al tacto político de los monarcas que supieron comprender las exigencias del espíritu liberal de su pueblo.

§ II. Elementos político-sociales.

1) LA NOBLEZA; SUS CLASES Y MISIÓN POLÍTICA.—Divídese la nobleza aragonesa en dos clases distintas, que tienen entre sí menos relaciones políticas, que la de orden inferior con el estado llano.

Forman la nobleza de primera clase, los *ricos-homes de natura*, llamados también altos *barones*. Descendientes, según la tradición, de los antiguos *seniores* de que habla el Fuero de Sobrarbe como fundadores de la monarquía, considerábanse individualmente iguales al rey y juntos superiores á él. Ninguna cosa grave podía hacer el rey, sin su consejo; era su morada asilo impenetrable; no podían ser condenados á muerte, mutilación ó herida, ni presos por deudas, ni sufrir tormento, ni ser procesados por los jueces ordinarios; disfrutando además de muchos otros privilegios de que siempre fueron tenaces defensores. D. Jaime el Conquistador, aumentó esta nobleza de primera clase, con los *ricos-homes de mesnada* que él creó para que le fuesen más adictos, dando *en honor* á sus mesnaderos tierras y pueblos, cuyos rendimientos bastasen para pagar más de cuatro caballeros.

Componían la nobleza de segunda clase, los mesnaderos, caballeros, infanzones y señores de vasallos. Los *mesnaderos* procedían de estirpe de ricos-hombres por línea paterna, y tenían este nombre porque formaban parte de la *mesnada*, casa ó séquito de la persona del rey. Llamábanse *caballeros* los infanzones que habían sido investidos con la caballería. Los *infanzones*, propiamente tales, eran simples nobles, procedentes por línea paterna de raza de caballeros, pero que no eran individualmente caballeros; había, además, los infanzones de *carta*, que según el obispo Canellas, eran aquellos que no descendiendo de linaje ó naturaleza de inmunidad,

la recibían por medio de instrumento auténtico del señor á cuyo servicio estaban adscriptos. Finalmente, conocianse con el nombre de *señores de vasallos*, las personas de cualquiera condición, siquiera fuesen meros ciudadanos, que tuviesen vasallos por haber comprado un pueblo de señorío, los cuales podían votar en Cortes con el brazo de caballeros.

La aristocracia aragonesa desempeña el principal papel en la historia política de aquel reino, y dentro de ella corresponde el lugar preferente á los ricos-hombres. Pocos en número, formaban el centro permanente é indestructible de la nobleza que D. Fernando el Católico consideraba tan difícil de desconcertar como concertar á la de Castilla. Había en aquélla el sentimiento hereditario de perpetuar sus prerrogativas, mientras en ésta móviles pasajeros de engrandecimiento personal sobreponíanse al interés colectivo. Los nobles de segundo orden, constituyendo una jerarquía que de un lado se aproxima á los ricos-hombres y por otro casi se confunde con el estado llano, forman el lazo de unión entre tan opuestas clases. Álzanse los ricos-hombres para poner límites á la autoridad real, y detrás de ellos se colocan mezclados caballeros y ciudadanos, sabiendo que han de defender, al par que sus privilegios, las franquicias y libertades del reino.

2) Relaciones de vasallaje.—Las vagas tradiciones de los primeros tiempos de la reconquista y las palabras del Fuero general de Navarra, de que hemos hecho mérito en otro lugar, dan á entender que la lucha con los moros comenzó en la región pirenáica por un caudillaje independiente, anterior al establecimiento de la monarquía, repartiéndose los jefes, por derecho propio, la tierra conquistada. Consignó expresamente el Fuero la obligación que tenía el rey de partir el suelo conquistado «con los omes de cada tierra convenibles é omes de villa é caballeros»; y por eso, mientras en Castilla el *señorío* fué siempre originariamente del rey, en Aragón como en Navarra se fraccionó, considerándose asistidos los dueños de las tierras repartidas de una potestad absoluta é ilimitada.

Tal es el primitivo origen del *señorío* aragonés, que no se ha de confundir con los derechos que pudieran tener los señores sobre otras tierras no ganadas por conquista, ó recibidas de los reyes á título de *honores*. Los vasallos del señorío, llamados «de signo servicio» (*signi servitii*), quedaban petrificados en él, siendo de advertir que cualquiera podía hacerse *señor de vasallos* con sólo comprar un pueblo de señorío, sin necesitar título de nobleza; éranlo, en efecto ricos-hombres, obispos, infanzones, monasterios, universidades, ciudadanos y hasta extranjeros.

La condición de los villanos *signi servitii*, fuesen rústicos ó payenses, era durísima. El Privilegio general daba facultad á los señores de vasallos que no lo eran de iglesia, para tratarlos bien ó mal y quitarles los bienes cuando les acomodase, privándolos de toda apelación y sin que el rey pudiese evitar ninguna de estas arbitrariedades; y las Observancias, así como la costumbre, sancionaban el principio de que en fuerza de la potestad dominical, pudiesen matarlos arbitrariamente de hambre, sed ó frío. Según Ramírez, el marido y el padre no podían defender el honor de su mujer é hijas, como tampoco ellas resistirse sin incurrir en pena de vasallos rebeldes. Vendida la tierra quedaban vendidos los vasallos, y aun hubo casos en que, por fuerza del mismo derecho dominical, se vendieron los vasallos sin el terreno; pero estos ilimitados derechos sólo se concedían á los señores que reunían el dominio útil y directo del suelo, y no á los meros usufructuarios.

La condición de los llamados *villanos de parada*, fué peor aún en los primeros tiempos, pues el derecho sobre ellos de vida y muerte era tan absoluto, que según el obispo Canellas, podían ser despedazados para repartir sus miembros entre los hijos de su señor difunto. Pero rescataron este horrible derecho con un tributo anual que se llamó *debería*, siendo muy mejorada su situación antes del siglo XIII, mientras que en tiempo del forista Ramírez (siglo XVII) todavía los señores, según él mismo afirma, mataban á sus vasallos *signi servitii* y les ocupaban sus bienes.

3) El Clero.—Común de Navarra y Aragón fué la mayor influencia del ultramontanismo, como hemos dicho al tratar de aquel reino. Verificado antes que en Castilla el cambio de la disciplina gótica por la romana, prestado vasallaje por Ramiro I al papa Gregorio VII, y hecho el reino tributario de la Santa Sede en el acto de ser coronado Pedro II en Roma por Inocencio III, la subordinación del clero aragonés á los papas fué mayor que en otras partes, y la corte pontificia tomó pretexto de estos hechos para intervenir en los negocios del Estado, mucho más desde que Aragón tuvo posesiones en Italia, absolviendo á veces del juramento de fidelidad á los súbditos y aun pretendiendo disponer de la Corona. Semejante reconocimiento de vasallaje y de prestación de censo, ocasionó graves complicaciones en las relaciones de la Iglesia con el Estado, manifestándose el carácter indomable de los aragoneses en la resistencia que oponían á las pretensiones ultramontanas; y tal vez por esto, el clero no logró adquirir verdadero influjo en la política interior del reino, ni en el desarrollo progresivo de su constitución. Tenía, sí, grandes propiedades con vasallos y jurisdicción, siendo de notar que nunca ejerció en sus señoríos la potestad ilimitada que hemos visto ejercían los señores legos sobre los villanos *signi servitii*. El brazo eclesiástico no aparece en las cortes hasta el siglo XIV, siendo su entrada posterior á la de los demás elementos sociales.

4) El estado llano; las universidades.—Entre la clase noble y la servil, estaban los *ciudadanos*, que eran los habitantes de las ciudades ó grandes villas de realengo. Conocíanse con el nombre de *burgueses*, los ciudadanos que ejercían profesiones liberales (como abogados, médicos, cirujanos, etc.), y también los banqueros, comerciantes é industriales en grande escala, cuando se valían de administradores, empleados ó auxiliares para el ejercicio de sus industrias. Llamábanse *hombres de condición*, los artesanos, los mercaderes é industriales de menor categoría, los obreros y trabajadores de oficios manuales. Los ciudadanos,

tanto de uno como de otro orden eran completamente libres, y constituyeron el estado llano aragonés, cuyo poder fué en aumento á medida que se engrandecieron las villas de *realengo* por el trabajo de sus habitantes y los privilegios que les otorgaron los reyes en forma de fueros.

Unida á la suerte del estado llano estuvo la de los concejos, llamados en Aragón *universidades*. Hallábase encomendado el gobierno interior de las mismas á los *jurados*, cuyo origen se enlaza, según la opinión más probable, con el de la reconquista y población de cada ciudad realenga, y á quienes correspondía cuidar y defender los derechos é intereses de las municipalidades, formar las ordenanzas para la guarda de sus términos y castigar las infracciones que contra ellas se cometiesen. El nombramiento de estos jurados se hacía por elección popular, si bien por algún tiempo los doce que componían la universidad de Zaragoza, fueron elegidos cada año por los doce salientes con la confirmación real.

Procuraron los reyes de Aragón, seguir el consejo que D. Jaime I daba á D. Alfonso el Sabio en Tarazona, de que en el supuesto de que no pudiera mantener unidos á los tres estados del reino, propendiese á ganar el aprecio de los prelados y de las ciudades y pueblos, porque con su apoyo fácilmente destruiría la parcialidad de los ricos-homes y caballeros cuando se le alzasen y desobedeciesen. Guiados por tal propósito, concedieron los reyes, especialmente Pedro IV y Juan I, grandes privilegios á las universidades; pero ninguno tan notable, como el otorgado primeramente por D. Alfonso el Batallador á Zaragoza y conocido con el título de *Tortum per tortum*, que autorizaba á los zaragozanos á tomar venganza á mano armada contra los que les ofendiesen, devolviéndoles mal por mal, sin aguardar la intervención de las autoridades judiciales.

El carácter orgánico de la Constitución aragonesa se refleja también en la vida municipal. Grupos de pequeñas poblaciones realengas se reunían bajo la protección de una ciudad principal, formando lo que se llamaba una *comuni-*

dad, para aumentar sus fuerzas y sus beneficios, y librarse mejor de las violencias de los señores colindantes: estas comunidades llevaban el nombre de la ciudad que reconocían por cabeza.

Tenían las universidades sus *milicias*, que si por una parte cooperaron á la reconquista y á las expediciones de Italia, por otra contribuyeron al mantenimiento de la influencia del estado llano en la gobernación general del reino.

Las universidades aragonesas, viéndose solicitadas por los reyes y por los ricos-hombres, hacían valer su concurso en beneficio de sus propias libertades, uniéndose generalmente con la nobleza para defender los fueros contra los excesos del poder real, y obteniendo por lo mismo mayor influencia en el orden político que los concejos castellanos, aunque acaso sin tanta autonomía como éstos en su vida interna.

CAPÍTULO XII.

Reino de Aragón.

(Continuación).

Sumario.—Idea general de la Constitución aragonesa. 1. Derechos individuales. 2. Organización del Poder público.

II. La institución monárquica. 1. Forma de la Monarquía aragonesa. 2. Autoridad de los monarcas. 3. Oficiales y jueces reales.

III. Cortes aragonesas. 1. Su origen histórico. 2. Los cuatro brazos del reino. 3. Reunión, convocatoria, apertura, organización interior, procedimientos, prórroga y disolución de las Cortes. 4. Facultades de las Cortes.

IV. Diputación del reino.

§ I. **Idea general de la Constitución aragonesa.**—La Constitución política del reino de Aragón, es la más perfecta de la Edad Media, superior á la misma constitución inglesa, y de grande enseñanza para los pueblos modernos por su carácter orgánico, la solidez de su régimen liberal, la originalidad de sus instituciones, y sobre todo por la perfección de sus procedimientos.

Formada lentamente por la unión de las diversas clases sociales, aunque no presenta el aspecto sintético de los actuales códigos políticos, encierra en su fondo la unidad del espíritu público aragonés, que enlaza maravillosamente los trabajos de muchas generaciones, redactando siempre sus fueros en vista del mismo ideal, sin avanzar demasiado, pero sin retroceder nunca, ni dejar insegura una conquista.

Definir y asegurar con fórmulas y procedimientos prácticos los derechos individuales, y organizar el Poder público sobre el concierto de los varios elementos de la sociedad y del Estado, tales son los fines que constantemente persiguen los aragoneses en su larga historia política.

1) Derechos individuales.—El derecho de *seguridad personal* fué objeto de especial consideración. Reconocido primero en varias cartas forales y después de haberse establecido expresamente en el Privilegio general y los Fueros de la Unión, se sanciona de un modo completo este derecho en la confirmación y aclaración que las Cortes de Zaragoza de 1348 hicieron del dicho Privilegio general, jurando D. Pedro IV y mandando jurar á sus sucesores que no matarían, lisiarían ni desterrarían por sí ni por sus oficiales á ningún aragonés, sin prévia sentencia de juez competente, ni se prendería el cuerpo á nadie dando fianza de derecho, conforme á los fueros, usos y costumbres del reino; la pena del talión sería impuesta al que cumplimentase una orden desaforada, quebrantando este derecho.

También las Cortes de 1348 consignaron que no era lícito *inquirir* á los aragoneses sobre hecho alguno criminal sin petición de parte ó flagrante delito; precepto que, establecido antes en los fueros de Ejea sólo para la nobleza, procuraron luego las Cortes de Maella de 1404 y de Monzón de 1435, armonizar con las necesidades de la justicia en la persecución de los criminales, sin alterar por esto su principio fundamental de prohibir el procedimiento inquisitivo, como declararon las Cortes de Alcañiz de 1441, castigando con pena de muerte á los oficiales que lo infringiesen.

Además de estas garantías individuales, se reconocía en Aragón lo *inviolabilidad del domicilio*, desde las leyes de Huesca que autorizaron al dueño para defender su morada hasta con armas prohibidas, el *derecho de resistencia* contra los infractores del Fuero, la *libertad del trabajo*, la *libertad de imprimir* sin licencias ni censuras, hallándose prohibido el tormento, el monopolio de los artículos de primera necesidad y la confiscación de bienes, salvo el caso de traición.

Las *firmas de derecho* y los *procesos forales*, de que más adelante trataremos, aseguraban prácticamente la observancia de los fueros protectores de la libertad individual. Con acierto hacen notar Marichalar y Manrique, que cuando

hasta el año 1679 no consignaron establemente los ingleses en su *bill* de *Habeas corpus* las garantías de la libertad individual, se hallaban universalmente consignadas en Aragón desde 1348, es decir, trescientos treinta y un años antes, autorizando á creer que los ingleses tuvieron presentes las leyes aragonesas al redactar su famoso *bill*, la traslación exacta de algunos fueros de esta legislatura.

2) Organización del Poder público.—La Monarquía, las Cortes y el Justicia Mayor sintetizan la organización del Poder público en Aragón. Significa la Monarquía el principio de *unidad* del Estado, y de ella dependen los funcionarios del poder *judicial* y del *ejecutivo*. Representan las Cortes la *variedad* de los elementos político-sociales de aquel reino, siendo el brazo *eclesiástico* expresión de la influencia *moral* del clero; el *popular*, del espíritu *democrático* de las universidades; el de los *ricos-hombres* de su sentido *conservador*, á la vez que *progresivo;* y el de los *caballeros*, de su carácter *conciliador* entre los intereses de las ciudades y los de la alta nobleza; pero como sobre esta variedad de elementos se eleva el amor de todos ellos á la *patria* y á la *libertad* garantizada por los Fueros, las Cortes son también reflejo de este concierto, haciendo de común acuerdo entre los brazos numerosísimas y sabias leyes, velando por la observancia de las ya hechas, defendiendo á la colectividad contra las arbitrariedades de los oficiales reales y demostrando la plenitud de su vida en un admirable procedimiento. El Justicia mayor, vínculo de unión entre el Rey y las Cortes, ejerce funciones de verdadero *Poder armónico ó regulador*, aunque sin representar la unidad del Estado, siendo como la clave de la Constitución aragonesa y prueba de su carácter eminentemente *orgánico*.

§ II. La institución monárquica.

1) Forma de la Monarquía aragonesa.—Admitido ya el principio *hereditario* en tiempos anteriores á la separación definitiva de Navarra y Aragón, es confirmado directamente por este último reino al elegir como rey á don Ramiro el Monje, hermano de D. Alfonso el Batallador.

Bajo la forma hereditaria, prevalece el sistema *agnaticio* en la sucesión de la corona aragonesa. La reina Dona Petronila estableció la agnación absoluta, excluyendo á las hembras en sus dos testamentos, señaladamente en el último de 1163. Fué anulado por el de su hijo Alfonso II, que habilitó á las cuatro infantas para sucederle, en el caso de que sus tres hijos muriesen sin dejar herederos varones. Pero D. Jaime I volvió á excluir á las hembras, también en su testamento, practicándose desde entonces con continuidad el sistema agnaticio, que en tiempo de don Jaime II (1325) se completó con el principio de *representación*, introducido de acuerdo con las Cortes reunidas en Zaragoza. Intentó D. Pedro IV alterar este sistema, declarando que si llegase á morir sin hijo varón le sucedería su hija primogénita Doña Constanza; pero el reino se opuso tenazmente en la sangrienta guerra de la Unión, consiguiendo una pragmática de exclusión de las hembras; esta pragmática sólo se conoce por referencia de los papeles del compromiso de Caspe, pues parece que se procuró borrar su memoria; pero de todos modos es lo cierto que el mismo Pedro IV repitió la exclusión en su testamento de 1379. Confirma el sistema agnaticio el hecho de haber ocupado el trono en 1395 el Rey D. Martín como hermano de don Juan I, con preferencia á sus hijas Doña Juana y Doña Violante.

La muerte sin hijos de D. Martín, dió lugar á la famosa cuestión conocida con el nombre de Compromiso de Caspe, que es el caso más extraordinario que registra la historia en punto á sucesión monárquica. Seis eran los que pretendían la corona, fundándose ya en el principio de agnación, ya en el de cognación, ya en el de representación, ya en las tradiciones del reino, ya en los testamentos de reyes anteriores. Reunidas separadamente las Cortes de Aragón, de Valencia y de Cataluña, acordaron nombrar nueve compromisarios, tres por cada reino, que resolviesen la cuestión, obligando previamente á los candidatos á que jurasen obediencia y sumisión al fallo. Comparecieron éstos ante tan

respetable tribunal, por medio de abogados y procuradores, alegando sus respectivos derechos; y los compromisarios, después de comparar las defensas orales y escritas de los pretendientes, concedieron la corona á D. Fernando de Antequera, declarando para favorecerle el principio de que si bien las hembras no podían ocupar el trono, quedasen habilitados para ello los varones que las tuviesen por cabeza de línea, en competencia con las líneas de agnación rigurosa. Verdad es que de esta suerte los compromisarios de Caspe obraron más bien como electores que como jueces, no sujetándose al derecho estricto, pero esto mismo prueba que tuvieron más presente el interés del reino que el de los príncipes, como dió á entender el de más influjo entre ellos, San Vicente Ferrer, cuando dijo: «tened presente que en la resolución adoptada, se ha tenido muy particular cuenta, que en el nuevo rey concurran las partes de virtud, prudencia, valor y piedad que se podían desear.»

2) Autoridad de los monarcas.—Cosa corriente es, para demostrar el carácter limitado de la monarquía aragonesa, afirmar que primero los ricos hombres y después las Cortes decían al rey cuando subía al trono y después de prestar juramento: «Nos que valemos tanto como vos y juntos podemos más que vos, os hacemos nuestro Rey y Señor, con tal que guardéis nuestros fueros y libertades, y sino, no.» Pero esta fórmula de que ya dudaba Robertsón, aparece hoy desmentida por notables escritores, como el Conde de Quinto, Marichalar y Manrique, Antequera, Ximénez Embum y otros, atribuyéndose á invención de Francisco Hotman en el siglo XVI, perfeccionada por Antonio Pérez, y propagada por Moreri en su *Diccionario histórico*. No es necesario defenderla, para deducir que los aragoneses no admitieron que los monarcas reinasen por una especie de derecho divino que fuese independiente y superior al derecho del Estado; pues esto se infiere del origen electivo de la monarquía, de las tradiciones de Sobrarbe, del Fuero de «alzar rey», de la necesidad de que los reyes jurasen los fueros para poder ejercer autoridad, del carácter de cons-

titución paccionada que tiene el *Privilegio general*, y de las grandes limitaciones impuestas á la autoridad real por el poderío de las Cortes y las facultades del Justicia Mayor de Aragón.

Fué, pues, la monarquía aragonesa, una monarquía limitada y casi pudiéramos decir *constitucional* en el sentido del lenguaje moderno, como se deducirá del completo estudio de este reino. Representaba la *unidad del Estado* sobre la variedad de los *brazos* y en oposición al fraccionamiento feudal de la soberanía, compartiendo con las Cortes el poder *legislativo*, y ejerciendo por medio de sus oficiales el poder *judicial* y el *ejecutivo*, con las restricciones que imponía el Fuero, escrupulosamente guardado por el Justicia y las Cortes.

«El regimiento de Aragón es el más real, más noble y mejor que todos los otros, decía el monje Fabricio á fines del siglo XV, porque ni el rey sin el reino, ni el reino sin el rey, pueden propiamente fazer acto de corte y todos juntamente han de proveer al bien común; mayor grandeza é majestad representa el soberano en ser rey de reyes, que rey de cautivos; é mayor rey no puede haver que rey que reina sobre tantos reyes y señores, quantos son los aragoneses». D. Jaime I se alababa de que no hubiese en su reino la tiranía é injusta opresión que en otros pueblos. Y Alfonso IV, reconvenido por su esposa por tolerar las censuras de Guillén de Vinatea, le respondió: «Reina, reina, el nostre poble es *franch* e no es axi subjugat com es lo poble de Castella; car ells tenen á nos com á Senyor, e nos á ells com á bons vasalles e *companyons*.»

3) Oficiales y jueces reales.—Siguieron los monarcas aragoneses, desde D. Jaime I, la práctica goda de asociarse á su gobierno al príncipe heredero, pero dando lugar á un cargo especial que se llamó de *gobernación* ó *procuración general*, que llevaba consigo jurisdicción y tenía cancillería distinta de la del rey. Cuando no había príncipe heredero ó era menor de catorce años, nombraba el rey un *lugarteniente general* para desempeñar la gobernación del reino.

Después del *primogénito* y del *lugarteniente*, figuraban como primeros dignatarios de la corona, el *canciller del rey* que cuidaba del sello y de los documentos reales, el *condestable* que sustituyó al mayordomo de Aragón y equivalía al senescal de Cataluña en el mando superior del ejército después del rey, y el *tesorero general* que tenía á su cargo la alta inspección del tesoro público. Estos altos dignatarios, eran *consejeros* natos del monarca.

Los caballeros y escuderos de *mesnada* constituían lo que hoy llamaríamos cuarto militar del rey; y el mayordomo de palacio, el mayordomo de la reina, los intérpretes, los empleados de la cámara, el guarda-joyas, etc., formaban la servidumbre de la real casa.

El poder central se comunicaba casi directamente con los funcionarios de las ciudades y villas, faltando las autoridades intermedias de una jerarquía administrativa; y la misma confusión de atribuciones ejecutivas y judiciales que había en la autoridad real se manifestaba en los oficiales encargados de cumplir sus órdenes ó representarla.

Ponía el rey *sus justicias* en los territorios de realengo para que resolviesen en primera instancia los asuntos civiles y criminales. Parece, según la opinión más probable, que los *zalmedinas* eran los jueces ordinarios nombrados por el rey para juzgar, definir y terminar todas las causas en las capitales, y que los *alcaides* administraban justicia en las villas, ejerciendo además otras funciones como delegados del Poder ejecutivo.

Dividíase el territorio aragonés en distritos llamados *juntas*, á cuyo frente había unos oficiales de la clase de caballeros, que primero se llamaron *paciarios* y luego *junteros* ó *sobrejunteros*, los cuales disponían de los hombres del distrito (no pertenecientes á villas privilegiadas) para mantener el orden, perseguir á los malhechores y asegurar la ejecución de las sentencias cuando requerían su auxilio los jueces. Inferiores á ellos eran los *merinos*, que estaban encargados de cumplimentar las providencias reales ó judiciales teniendo á sus órdenes los sayones ó alguaciles.

Las apelaciones contra las providencias de los jueces ordinarios, en las cuales no hubiera de entender el Justicia Mayor, se elevaban al *tribunal del rey*, y cuando éste no se hallaba constituído, al *del primogénito* ó en su defecto al *del lugarteniente:* sistema que duró hasta la creación de las Audiencias.

Citaremos para concluir esta breve enumeración de funcionarios judiciales y administrativos, los *bayles* que tenían á su cargo la percepción y cuidado de las rentas é ingresos reales, siendo competentes para conocer y fallar todas las quejas y reclamaciones que se relacionasen con estos ingresos.

§ III. Cortes aragonesas.

1) Su origen histórico.—El consejo de los doce ricos-homes puesto al rey, según las tradiciones del Fuero de Sobrarbe, para resolver los asuntos granados y las cuestiones de paz y guerra, puede considerarse en Aragón lo mismo que en Navarra, como una primera manifestación del principio representativo, pero sin que tuviese el carácter de Cortes. Fuera de duda está, que tampoco tuvieron este carácter los Concilios de San Juan de la Peña en 1062 y de Jaca en 1063, compuestos solamente de eclesiásticos. Y objeto de controversia es el decidir, si fueron realmente Cortes, las Juntas de Jaca en 905 y 1071, de Huarte-Araquil en 1090 y de Huesca en 1137, aunque la generalidad de los autores se inclinan á considerarlas más bien como reuniones de la nobleza con un determinado fin político, en las cuales si asisten individuos del clero ó del estado llano, no es ejerciendo una verdadera representación de la clase á que pertenecen.

El sistema representativo se va formando en Aragón por etapas sucesivas, como toda su Constitución. Los consejos de los doce ricos-homes, mantienen la tradición primitiva del pacto sobre que se fundó la monarquía, conservando el derecho de la nobleza á resolver con el rey los asuntos graves del Estado. La representación de la nobleza se ensancha en las reuniones á que asiste, con la entrada del brazo de los caballeros. La existencia de ciudades populosas á mitad del siglo XII, engrandecidas por la industria y el comercio, revela que hay en el Estado un elemento tan importante, cuando menos, como el aristocrático; y en el año de 1163, el estado llano hace su entrada en las Cortes, según la opinión de Zurita, asistiendo á las convocadas en Zaragoza por D. Alfonso II el Casto, al ocupar el trono por renuncia de su madre Doña Petronila. Siglo y medio funcionan las Cortes con la representación de los tres brazos civiles, hasta las de Zaragoza de 1031, en que D. Jaime II convoca al brazo eclesiástico, completándose así la representación de todos los elementos sociales del reino, pues aunque antes asistieron individuos del clero, no concurrió éste como verdadero brazo hasta dicha fecha, según afirman Molino, Blancas y otros escritores.

2) Los cuatro brazos del reino.—Las Cortes aragonesas, constaban de cuatro brazos: el eclesiástico, el de los nobles, el de los caballeros y el de las universidades.

Aunque el *brazo eclesiástico* fué el último en hacer su entrada en las Cortes, considerábase como el primero en dignidad, ocupando el lugar preferente. Hallábase dividido en dos categorías; pertenecían á la primera, los obispos, comendadores, abades y priores principales del reino; y á la segunda, los procuradores de los capítulos catedrales, colegiatas y conventos que gozaban de esta prerrogativa. Los de la primera categoría, entraron en las Cortes antes que los de la segunda. Aquéllos podían enviar un eclesiástico que los representase, con tal de que no reuniese dos representaciones; éstos, debían asistir personalmente.

Constituían el *brazo noble*, los ricos hombres de natura y de mesnada, que tenían el derecho de presentarse en las Cortes aunque no fuesen llamados por el rey, con tal de exhibir sus títulos y de que no hubiesen tomado parte en elecciones de otro representante. Tenían el privilegio de asistir por procuradores, los cuales no ocupaban el sitio que correspondía á sus representados, sino después de los que asistiesen personalmente. Los menores de edad eran repre-

sentados por sus guardadores, siendo la opinión más probable, que desde catorce á veinte años pudiesen ya asistir aunque sin tomar parte en la discusión y votaciones. Podían también asistir por medio de procurador, las damas de linaje de rica-hombría, con solo que estuviesen heredadas en Aragón ó fuesen señoras de vasallos, por más que no les correspondiera la baronía, transmisible por agnación únicamente; las damas que en tal caso se encontraban, no dejaron de utilizar su derecho, como lo prueban los muchos nombres de mujer consignados por representación en las actas de las Cortes aragonesas.

Formaba el brazo de los *caballeros*, la nobleza de segundo orden, y por tanto mesnaderos, caballeros, infanzones y señores de vasallos. Su asistencia debía ser personal, no pudiendo valerse de procuradores. Acudían á las Cortes en virtud de carta convocatoria, pero cuando no la recibían, podían reclamar su derecho ante su respectivo brazo, al modo de los ricos-hombres.

El brazo de las *universidades*, se componía de los procuradores de las *ciudades*, las *comunidades* y las *villas*, siendo suficiente que hubiesen asistido una vez, para conservar su derecho á concurrir siempre á las Cortes. Eran elegibles para el cargo de procurador, los avecindados en la universidad y con aptitud para ejercer los oficios de la misma; la elección se hacía, según la frase usual, «á campana tañida y plegados todos los vecinos en la cámara del concejo». Los poderes habían de ser posteriores á la convocatoria y especiales para cada procurador, pero sin mandato imperativo más que en algún punto concreto y salvo las instrucciones que reservadamente se le hacían acerca de los deseos y aspiraciones de la colectividad.

Establecieron las Cortes aragonesas la incompatibilidad del cargo de diputado con todos aquellos que pudieran convertirse en medio de opresión ó seducción. Mas para mayor ilustración en los arduos asuntos que allí se trataban, permitieron las Cortes que asistiesen los oficiales principales del rey como consejeros de éste, aunque formando grupo

separado y sin intervenir en las sesiones públicas ni tomar parte en las votaciones.

Los diputados eran inviolables por sus opiniones, según antiguo fuero de Aragón, reconocido expresamente por el de Valderrobles de 1429.

3) Reunión, convocatoria, apertura, organización interior, procedimiento, prórroga y disolución de las Cortes.—Reuniéronse primero las Cortes, cuando la necesidad lo exigía. El *Privilegio general* y el segundo de los *Privilegios de la Unión*, establecieron que las Cortes se reuniesen todos los años. Pero las Cortes de Aragón de 1307 y las de Zaragoza de 1381, consignaron el precepto de la reunión periódica cada dos años, exigiendo las de Valderrobres de 1429 que no se celebrasen en población menor de cuatrocientas casas. Su duración dependía de la complicación de los asuntos que se trataban; las Cortes de Zaragoza de 1452 manifestaron, sin embargo, á D. Alfonso V, que era costumbre antigua que durasen de cuatro á seis meses.

Correspondía al rey convocar y abrir las Cortes, si bien desde 1423 comenzó á introducirse la costumbre de que lo verificasen los lugartenientes del reino, por medio de habilitaciones expresas y especiales del monarca, cuando éste no podía hacerlo personalmente. Si las Cortes eran generales, las convocatorias habían de dirigirse no sólo á los aragoneses, sino también á los valencianos y catalanes, dándose casos de haber concurrido además á ellas los representantes de las Baleares y posesiones de Italia; estas Cortes generales tenían lugar, de ordinario, en la villa de Monzón.

Pudo el rey prorrogar la apertura de Cortes por tiempo indefinido, después de la fecha de convocatoria, hasta las de Teruel de 1427 en que se señaló como máximun el término de cuarenta días; concedieron estas mismas Cortes tres plazos de cuatro días, para que se presentasen los que no lo hubiesen hecho en la fecha de la convocatoria ó de la prórroga real, siendo declarados *contumaces*, por el Justicia ante los cuatro brazos y á petición del Procurador fiscal, si

en este tiempo no comparecían, lo cual les privaba de intervenir en aquella legislatura.

Verificábase la apertura con toda ceremonia en el palacio de la Diputación, y antes de que éste se construyese, en una iglesia ó convento principal. Ocupado el sólio por el monarca, colocábase delante de él y al pie de las gradas el Justicia Mayor, teniendo á sus lados á los oficiales reales; el brazo eclesiástico se sentaba á la derecha, los de la nobleza á la izquierda, y enfrente los procuradores de las universidades. Se daba lectura á la *proposición* ó discurso regio, por el mismo Rey ó el protonotario; si las Cortes eran generales, contestaban en el acto los tres principales prelados de Aragón, Cataluña y Valencia; y de ser particulares, una persona real, ó el arzobispo de Zaragoza ó un comisionado de cada brazo. La sesión concluía con la declaración de *contumacia* que hacía el Justicia Mayor.

Cada uno de los brazos se constituía por separado reuniéndose en salón aparte, señalando sus horas de sesiones, nombrando el notario que había de llevar sus actas, y designando *comisiones especiales* para la mejor resolución de los asuntos. Merecen especial mención entre estas comisiones, las de los habilitadores, los promotores, los tratadores y los examinadores de greujes; de estos últimos, trataremos luego. Tenían por misión los *habilitadores* examinar los títulos y poderes de los concurrentes, autorizándoles ó no para asistir á las sesiones; los agraviados por el acuerdo de esta especie de comisión de actas, podían recurrir ante el Justicia, el cual después de oir á los cuatro brazos y al rey, fallaba según fuese procedente. Los *promotores* ó promovedores, eran los encargados de proponer las cuestiones en representación de cada brazo, pero esto no excluía el derecho de iniciativa individual, pues que cada diputado podía ejercerlo por sí mismo; competía también á los *promotores* de cada brazo, fijar el número de individuos que le formaban, siendo de ordinario diez en el eclesiástico, doce en el noble, veinticuatro en el de los caballeros y ocho en el de las universidades. Los *tratadores* eran designados para

conciliar los acuerdos de los cuatro brazos, constituyendo una especie de comisión mixta, que después de haber conseguido el concierto de los diferentes elementos de las Cortes, se entendía con los tratadores del rey para llegar á una avenencia.

El *procedimiento parlamentario* aparece en Aragón plenamente desenvuelto. Comenzaba en cada brazo por la *proposición* que formulaban y explicaban los promovedores; seguía luego la *discusión* y *votación* que se verificaba á la vez, razonando cada cual su voto; el acuerdo había de ser *unánime*, tomándose, sin embargo, por *mayoría* en los casos de justicia, reclamaciones de greujes, y designación de comisiones y tratadores. Nombrados éstos, conferenciaban familiarmente con los de otros brazos y todos con los del rey. Cuando el monarca no aprobaba los acuerdos, los brazos *replicaban* tantas veces cuantas creyera necesario, nombrando *embajadas* de ocho individuos, dos por cada uno, que entregaban al rey las réplicas, apoyándolas verbalmente y usando de la mayor solemnidad.

Exigiéndose la unanimidad de votos, un solo diputado podía impedir que se llevase á efecto un acuerdo, con solo decir «*disiento*» en sesión parcial del brazo ó en sesión general de los cuatro brazos; pero era menester que el disentiente asistiese con puntualidad á todas las sesiones, entendiéndose que retiraba su voto de disentimiento si se ausentaba una vez interpuesto. «Forzoso es admirar, dice el señor Quadrado, la cordura que tan rara vez abusó de este fuero singular de la unanimidad absoluta, y apenas se comprende con las pasiones y rivalidades de aquellos tiempos, cómo pudo jamás votarse una sola ley ó un solo impuesto y no convertirse en un escándalo cada sesión». Y sin embargo, acaso en ningún reino de la Edad Media haya sido mayor que en Aragón la fecundidad legislativa, lo cual indica desde luego el concierto de todos los elementos sociales en la vida política. Acertada nos parece la explicación que sobre este hecho dan los Sres. Marichalar y Manrique. precisando más el mecanismo parlamentario de Aragón;

evitábanse, á su juicio, los inconvenientes del disenso individual, con la facultad que tenían los brazos de nombrar comisiones autorizadas para resolver los negocios en que debía entender todo el brazo, en cuyas comisiones, al ser nombradas por mayoría, no se daba entrada á los disentientes; de este modo, existiendo la unanimidad de los cuatro brazos, por la conformidad de *todos* los miembros comisionados, quedaba á salvo la integridad del principio.

Dábase el nombre de *prorrogación de dieta*, á la continuación de las Cortes de un día para otro, mientras se resolvían los asuntos en cada brazo y se ponían de acuerdo los tratadores de los brazos con los del rey.

Terminados los asuntos se llevaban á la *celebracion del sólio*, última sesión de las Cortes, que se verificaba con solemnidad parecida á la primera, y en la cual se publicaba, decretaba y juraba todo lo hecho en la legislatura, prestando juramento primero el rey y sus oficiales, luego dos representantes de cada brazo, y por fin el Justicia Mayor. Una comisión, que hoy se llamaría de corrección de estilo, quedaba encargada de redactar los fueros y actos de corte, sin poder alterar el sentido de lo que se había jurado.

Concluía el acto de la celebración del solio, con la disolución de las Cortes que hacía el rey, dando las gracias á los diputados y despidiéndose de ellos con la fórmula de «idos en paz á vuestras casas». Sin necesidad de esta ceremonia, las Cortes quedaban de hecho disueltas, cuando el rey, después de pronunciada la proposición, abandonaba el lugar donde se celebraban, sin el consentimiento de los cuatro brazos; esta especie de prerrogativa de la corona, estaba limitada por su propia conveniencia de no quedarse sin los subsidios que necesitaba, y por las facultades que tenían las Cortes de resolver los greujes á pesar de la ausencia del monarca.

Tales son en resumen la admirable organización y el notabilísimo procedimiento parlamentario de las Cortes aragonesas, cuyo estudio puede ampliarse en las obras de los

fueristas, especialment en la monografía de Blancas sobre «el modo de proceder en Cortes».

4) Facultades de las Cortes.—Tres órdenes de asuntos se trataban y resolvían en las Cortes aragonesas: *fueros* ó sean leyes; *greujes* ó reclamaciones de agravios; y *casos de corte*, es decir, negocios de carácter político ó económico que no eran legislativos ni judiciales. Dicen los fueristas, que á distinción de los *greujes* que eran materias de *justicia*, llamábanse los *fueros* y *casos de corte* materias de *gracia*, porque si el rey la hacía á los súbditos sancionando las reformas que le proponían, éstos hacíanla al rey concediéndole tropas, donativos y aumento de autoridad para mantener el orden.

Tuvieron las Cortes aragonesas verdadera potestad legislativa, como lo indica la fórmula con que empiezan las leyes de aquel reino, á saber: «El señor Rey de *voluntad de las Cortes*, estatuesce y ordena.» De lo dicho al tratar del procedimiento parlamentario, se infiere que la ley era allí producto de la voluntad nacional, que el monarca sancionaba ó no, después de haber hecho sus observaciones por medio de los tratadores y de haber oído las réplicas de las embajadas. No participamos de la opinión de aquellos que sostienen que el *veto* del rey no fuese absoluto, creyendo nosotros que las réplicas cesaban cuando la corona manifestaba de un modo terminante que no aprobaría el acuerdo de los brazos; pero el disentimiento de cualquiera de los diputados y el veto privilegiado de la universidad de Zaragoza, juntamente con la obligación de reunir Cortes cada dos años y las limitaciones de la prerrogativa regia de disolución, imponían la necesidad de una avenencia, resultado que en definitiva se obtenía, como lo prueba el hecho de que la casi totalidad de los fueros ó leyes de Aragón aparecen hechos de acuerdo entre los cuatro brazos y la autoridad real.

Las atribuciones de las Cortes en materia de *greujes*, consideradas hasta ahora como de índole exclusivamente judicial, revisten además, en nuestro juicio, el carácter de

funciones del *Poder armónico*. Eran los *greujes* reclamaciones ó querellas que se interponían ante las Cortes por casos de contra-fuero, ocasionados por agravios que hubiesen inferido el rey y sus oficiales, ó el Justicia y sus lugartenientes, ó unos brazos á otros brazos, ó el rey á cualquiera de los brazos.

Presentaba el greuje la persona ó colectividad que se creía lastimada en sus derechos, siendo de notar que, por el espíritu corporativo que animaba á la sociedad aragonesa, ocurría con frecuencia que la clase, universidad, ó brazo á que pertenecía el recurrente hiciese suya la reclamación, contra el agravio, «pues natural es, dicen los fueristas, que todo el cuerpo sienta el golpe ó herida de cualquier miembro»; cuando el greuje era motivado por un hecho en que hubiese ya fallado el Justicia, como la resolución de éste en los contra-fueros era ejecutiva, se acudía ante las Cortes como en caso nuevo y no por vía de apelación. Formulada la querella, nombraban los brazos *los examinadores de greujes* para resolver si el asunto era de la competencia de las Cortes ó correspondía á los tribunales ó al Justicia, inhibiéndose en tal caso de su conocimiento, con la frase: *non procedit in forma gravaminis Curiæ.*

Los greujes se resolvían: por comisionados nombrados de común acuerdo entre los cuatro brazos y el interesado, dentro del plazo marcado para su despacho por el Justicia; ó por las Cortes con el rey, pronunciando la sentencia el Justicia, como Juez de las Cortes; si el agravio era producido por el monarca ó los oficiales reales, fallaba el Justicia, con la fórmula: «por solo consejo de la Corte excluso el señor rey, por interesado.» La resolución de los *greujes* se estimaba como asunto de tanta importancia, que se protestaba de nulidad todo lo actuado en las Cortes mientras aquéllos no se decidiesen, suspendiéndose la conclusión de las mismas ó no teniendo por válida su disolución, en tanto que así no se verificase; ¡de tal modo reconocían los aragoneses la necesidad de resolver los conflictos entre el poder y el particular ó de los poderes entre sí, producidos por infracción del Fuero, antes de continuar el curso normal de la vida pública!

Prerrogativa constante de las Cortes aragonesas fué la de autorizar *impuestos extraordinarios* y convertir los extraordinarios en *ordinarios;* la costumbre se elevó á fuero en las Cortes de Calatayud de 1461, donde se declaró que nunca ni por nadie se pudiese imponer tributo nuevo en el reino, sin *consentimiento mutuo* del rey y de los cuatro brazos. Los tributos ordinarios se hallaban sujetos al Fuero, reservándose las Cortes en el de aduanas, el derecho exclusivo de reformar las tarifas para que no se alterasen aquéllos arbitrariamente. Los recursos que las Cortes concedían al rey con carácter extraordinario, no se le entregaban en metálico, sino dándole el servicio de gente ó armas que pedía, sin que interviniesen en su manejo los agentes del fisco; desde últimos del siglo XIV comenzó á cambiarse esta práctica, «prestando el servicio en dinero»; cuando las Cortes votaban mayor cantidad que la pedida, se entendía concedido el sobrante al monarca, con la fórmula «para guantes».

Además de estas atribuciones, intervinieron las Cortes en los asuntos internacionales de guerra, paz ó tregua, en las habilitaciones ó naturalización de extranjeros, y aun en el consejo particular del rey; los Privilegios de la Unión, exageraron la intervención de las Cortes en los actos de la Corona hasta el punto de imponerse en el régimen interior de la Real Casa; pero aun fuera de esto, ejercieron siempre las Cortes aragonesas cierta inspección en el Poder ejecutivo, parecida á la que hoy desempeñan los parlamentos con respecto á la administración pública.

§ IV. **Diputación del reino.**—Nombraban las Cortes, antes de separarse, la llamada *Diputación del reino*, que se componía de ocho individuos, dos por cada brazo, encargada de representarlas en el interregno parlamentario. Su duración fué primeramente de unas Cortes á otras; desde las de Alcañiz de 1436, se hizo la renovación cada tres años, y concluyó practicándose anualmente.

Consistían sus principales atribuciones en velar por la

observancia de los Fueros y cuidar de la conservación del Tesoro público, administrando las rentas generales del Estado que no pertenecían al Real Patrimonio. Los diputados del reino estaban facultados para perseguir á los particulares y funcionarios públicos que infringiesen las libertades del reino, pudiendo hasta acusar en tal caso al Regente y á los lugartenientes del Justicia. Formaban las bolsas de insaculación de todos los oficios públicos. Hallábanse autorizados para disponer de la fuerza pública, en cuanto fuese necesaria para el desempeño de su misión, y podían gastar hasta tres mil libras anuales de los fondos del Tesoro público, sin dar cuenta á nadie, no teniendo limitación alguna en el gasto, caso de urgencia y absoluta necesidad, si obraban con anuencia del Justicia. Incurrían en grave responsabilidad por delito ó negligencia en el ejercicio de su cargo, siendo pública la acción para acusarlos ante el tribunal del Justicia. Se reunían en Zaragoza en el edificio llamado de la Diputación, pero sus funciones se extendían por casi todo el territorio.

La autoridad de la Diputación del reino, que comenzó por ser una comisión permanente de las Cortes, fué creciendo á medida que la celebración de éstas se hizo menos frecuente, reorganizándose en el siglo XVI sobre la base del nombramiento anual de sus miembros por insaculación de entre individuos pertenecientes á los cuatro brazos del reino.

CAPÍTULO XIII.

Reino de Aragón.

(Continuación).

SUMARIO.—I. Institución del Justicia Mayor de Aragón; su origen histórico.

II. Organización del Justiciazgo. 1. Nombramiento, inviolabilidad é inamovilidad. 2. Lugartenientes, consejeros y auxiliares. 3. Juicio de responsabilidad; su desenvolvimiento histórico en las Cortes de Monzón de 1390, de Calatayud de 1461 y de Tarazona de 1592; sanción penal.

III. Atribuciones del Justicia Mayor. 1. Atribuciones principalmente judiciales. 2. Atribuciones principalmente políticas.

IV. Procedimientos del Justicia. 1. Firmas de derecho. 2. Fueros de manifestación.

V. Carácter y significación política del Justicia Mayor.

§ I. **La institución del Justicia Mayor de Aragón: su origen histórico.**—El Justicia Juan Jiménez Cerdán, en su célebre carta á Martín Díez de Aux de 1435, atribuye el origen de esta institución á los caudillos que en Sobrarbe fundaron la monarquía, acordando «esleyr Rey é que hoviese un Judge entre él é ellos que hoviese nombre Justicia de Aragón». Martín Segarra, Antich de Bages y Fr. Gualberto Fabricio, divulgaron esta idea, fijando el último la fecha de 716 al ser elegido rey García Jiménez; y los reputados historiadores de la segunda mitad del siglo XVI, Zurita y Blancas, dan el apoyo de su respetable autoridad á la opinión de sus predecesores.

Merece especial mención Jerónimo Blancas, que compendió en latín, imitando el estilo de las Doce Tablas, los Fueros que la tradición y los escritores presentaban como de Sobrarbe, reduciéndolos á seis leyes fundamentales, de las cuales hay una referente al Justicia Mayor. Dice así: «Y para que no sufran daño ni detrimento alguno nuestras le-

yes ó libertades, haya constituído un *Juez medio*, al cual sea justo y licito apelar del Rey, en el caso de que éste ofendiere á cualquiera, y para impedir las injurias si alguna hiciere á la república». Esta, como las demás leyes escritas por Blancas, resumiendo el pacto de Sobrarbe, han sido consideradas por los aragoneses poco menos que como auténticas y casi relevadas. La cuestión llamada «el pleito del virey extranjero» y las alteraciones que produjo el proceso de Antonio Pérez, contribuyeron á que se hiciese más antiguo el origen del Justiciazgo para darle mayor importancia, otorgándose entera fé á la opinión de Blancas, quien tuvo primero en Morlanes y más tarde en el abad Briz Martínez y en Fr. Domingo Larripa partidarios decididos y entusiastas defensores.

Así se ha formado la creencia general que funde en un mismo origen el Justiciazgo y la Monarquía. Pero absurdo es suponer que las instituciones políticas derivan su legitimidad de su remoto origen, y sobrada importancia tiene la del Justicia Mayor de Aragón para no necesitar de ficciones históricas. Lo cierto es, que nada se sabe de la existencia de esta institución con anterioridad al siglo XIII, siendo Pedro Pérez de Tarazona el primero que aparece designado con el nombre de Justicia Mayor *de Aragón*, en un documento auténtico, cual es el fuero de «Confirmación de la paz» de 1233. No abandonando por completo la opinión corriente de atribuir el origen del Justiciazgo á los primeros tiempos de la monarquía, los Sres. Marichalar y Manrique aventuran la hipótesis de que al establecerse el consejo de los doce ricos-homes, surgiese la idea de que uno de ellos fuese el encargado de ejecutar sus acuerdos, aumentándose poco á poco sus atribuciones hasta dar lugar á esta magistratura. Pero más acertados nos parecen estos escritores, cuando hablan de la creación en el siglo XII de un magistrado superior á los jueces que, con el título de *justicias*, se iban nombrando en las poblaciones realengas á medida que se reconquistaban. Creemos, en efecto, que por la preeminencia de Zaragoza y la importancia de las personas

que desempeñaban allí el cargo, el Justicia de esta ciudad llamábase Justicia *Mayor*, y que al aumentarse sus atribuciones, asumiendo la alta justicia que los ricos-homes ejercían y de que se desprendieron á trueque de heredar en los honores á principios del siglo XIII, fué cambiado su nombre por el de Justicia Mayor de Aragón, siendo verdaderamente entonces «la personificación de la justicia» como le califican los escritores fueristas; tal es, también, el sentido de las opiniones de Mr. Tourtoulon y del Sr. Ximénez Embun.

Las llamadas Cortes de Ejea de 1265, son las que dan las primeras leyes sobre el oficio y facultades del Justicia Mayor de Aragón; y es lo cierto, que esta magistratura no llegó á adquirir verdadera importancia política hasta principios del siglo XIV, en cuya época, como reconoce el mismo Blancas «su poder que antes había dormido, como la espada en su vaina, salió para no volver á entrar en ella».

§ II. Organización del Justiciazgo.

1) Nombramiento, inviolabilidad é inamovilidad. —Correspondía libremente al rey el *nombramiento* del Justicia, sin más limitación que la de que perteneciese al orden de caballeros, según disposición de la Junta de Ejea de 1265, ya porque de ser rico-hombre no se le hubiera podido castigar personalmente en caso de delincuencia, ya porque perteneciendo á la segunda nobleza había de ser más estimado por todas las clases sociales; al nombrarlos, solían los reyes apreciar la circunstancia del parentesco, como lo indica la repetición de apellidos en su cronología.

El cargo del Justicia fué considerado de hecho como *inamovible é inviolable;* pero habiendo ocurrido casos de arbitrariedad, la costumbre se elevó á precepto escrito. Las Cortes de Alcañiz de 1435, establecieron por fuero que la persona del Justicia de Aragón no pudiera ser presa, arrestada, detenida ni citada, acusada, denunciada, ni en ninguna otra manera vejada por nadie ni por el rey, siquiera se pretendiera que hubiese cometido delito como persona privada, siendo únicamente responsable ante las Cortes. Y

también las de Alcañiz de 1441, dispusieron por fuero, que el cargo del Justicia fuese vitalicio, no pudiendo el rey sustituirle ni removerle sin anuencia de las Cortes aunque el interesado lo consintiese, siendo nulo el compromiso de renuncia contraído antes del nombramiento, y correspondiendo únicamente á las Cortes con el rey la facultad de juzgarle, prenderle é imponerle penas. El atropello del Justicia, se consideraba como caso de contrafuero.

2) LUGARTENIENTES, CONSEJEROS Y AUXILIARES.—Por la afluencia de negocios que tuvo esta magistratura, se autorizó al Justicia en 1348 para que nombrase un *lugarteniente* que le auxiliase en sus funciones, autorización que se extendió luego al nombramiento de *dos*, los cuales desde 1461 fueron designados por insaculación de la bolsa formada con este objeto por los diputados del reino.

Hasta 1493 el Justicia y sus lugartenientes acostumbraban á reunir en casos difíciles un consejo extraordinario de todos los letrados de Zaragoza, que debatían ampliamente la cuestión. Las Cortes de Zaragoza de 1493 instituyeron el *Consejo criminal de los cinco juris-peritos*, para que asesorasen al Justiciazgo, siendo sustituído este consejo por el de siete letrados llamados *los siete de la Rota*, que establecieron las Cortes de la misma ciudad en 1519. Cuando el Justiciazgo seguía la opinión del consejo quedaba libre de responsabilidad; los individuos del consejo de los *cinco* eran justiciables ante el Justicia, y los siete de la *Rota* ante el tribunal de los diecisiete judicantes.

Las Cortes de Zaragoza de 1592, suprimieron el consejo y aumentaron á *cinco* el número de *lugartenientes*, los cuales habían de ser letrados, y fueron nombrados por diversos sistemas, combinando el sorteo con la designación por las Cortes y el rey.

Protegía el fuero las personas de los lugartenientes, declarando pública la acción para perseguir criminalmente á los que les injuriasen, molestaren ó damnificaren. Las Cortes de Calatayud de 1461, facultaron á los lugartenientes para fallar los negocios de la corte del Justicia, reservándole las firmas de manifestación de personas y bienes. Cuando se crearon los *cinco* lugartenientes, se estableció que no pudiera el Justicia pronunciar sentencia alguna definitiva sin su consejo.

Completaban la organización del Justiciazgo, *seis notarios*, cada uno de los cuales tenía á sus órdenes cierto número de *escribanos*, y *ocho vergueros* para ejecutar las providencias del tribunal, siendo dos de ellos *privilegiados* con la misión de llevar las fasces, y desempeñando los restantes el servicio de alguaciles y ugieres.

El rey era representado por el *procurador fiscal*, cuando por asuntos judiciales tenía que comparecer ante el tribunal del Justicia.

3) JUICIO DE RESPONSABILIDAD.—En tres períodos divide Vázquez Machuca la historia de este juicio: en el primero, desde los fueros de 1390 hasta los de 1461, corresponde su conocimiento á las Cortes con el rey; en el segundo, desde esta fecha hasta 1592, al reino por medio de los diecisiete judicantes; y en el tercero, desde 1592 en adelante, al reino con el rey por medio de los nueve jueces.

a) Las Cortes de Monzón de 1390 regularizaron el juicio de responsabilidad, completando su obra en algunos puntos concretos las legislaturas de 1398, 1404, 1441 y 1447. Con arreglo á los fueros establecidos en ellas, quedó este juicio dividido en dos períodos distintos, que podemos llamar de *inquisición* y de *resolución*.

Competía la averiguación de los delitos, abusos y descuidos cometidos por el Justicia y sus oficiales, á los *cuatro inquisidores* que el rey nombraba de una á otra legislatura, designando uno por cada brazo de entre los ocho que le proponían las Cortes. Reuníanse los inquisidores en los meses de Marzo, Julio y Noviembre, para recibir las denuncias que se les hiciesen, procediendo en seguida á la averiguación de los hechos denunciados, siempre que por lo menos pudieran castigarse con pena del duplo. Tenían facultades para revisar todos los actos y procesos del Justiciazgo, sin que nadie les pusiera obstáculo, siendo á su vez respon-

sables ante sus sucesores del modo como hubieran desempeñado su cometido.

Abiertas las Cortes, dábase cuenta de todos los expedientes de denuncia, antes de proceder á otros asuntos; se publicaban las denuncias, se recibían las defensas y se completaba la prueba, *resolviéndose*, en fin, la cuestión en sesión general por sentencia de la mayoría de los miembros de los cuatro brazos, con asistencia del rey; la duración de estos trámites en las Cortes, no podía exceder de cuatro meses.

b) Las Cortes de Calatayud de 1461, reformaron el juicio de responsabilidad en sus dos momentos, de *inquisición* y *resolución*.

Los cuatro inquisidores que antes nombraba el rey, fueron designados *por sorteo*, uno de cada brazo. Debían estar reunidos desde 1.º de Abril hasta el 8 de Julio, recibiendo las quejas en los diez primeros días de este plazo, y ocupándose en los restantes de tramitar la causa con citación de acusadores y acusados, alegación de pruebas y demás diligencias hasta poner los autos en estado de sentencia.

La resolución de las causas fué delegada por las Cortes, á pesar de los reparos que puso el rey, á una especie de *jurado* que se llamó el tribunal de *los diecisiete judicantes*. Se mandó formar seis bolsas con los nombres de prelados, nobles, caballeros, universidades y ciudad de Zaragoza, para extraer de ellas por sorteo los que habían de componer el tribunal en cada trienio. Tenían por obligación los judicantes, asistir durante dos meses seguidos al tribunal, en cuyo tiempo habían de conocer y sentenciar definitivamente las causas, asesorándose de dos letrados; la votación se hacía por habas blancas y negras, fallándose por mayoría absoluta.

c) Las Cortes de Tarazona de 1592, posteriores á los sucesos de Antonio Pérez, dieron grande intervención al rey en el juicio de responsabilidad, pues le facultaron para nombrar libremente *dos* de los cuatro *inquisidores*, autorizaron á su fiscal para acusar, redujeron á *nueve* el tribunal

de los judicantes, y establecieron que de ellos un año cinco y otro cuatro fuesen de nombramiento real, designándose por insaculación los demás.

d) Desde las Cortes de Monzón de 1390, quedó explícitamente reconocida la acción pública para perseguir los crímenes y abusos del Justiciazgo; pero con objeto de no hacer depender el ejercicio de sus funciones de una denuncia, ni de la arbitrariedad de los inquisidores, fué regla constante que no pudieran ser removidos de sus cargos los acusados, durante la tramitación de los expedientes.

La *responsabilidad* del Justicia y de sus lugartenientes era proporcionada al daño causado por sus actos; si el perjuicio había sido en los bienes, podían ser condenados en el pago del duplo de costas y gastos al interesado, pérdida del oficio é inhabilitación perpetua para cargos públicos; si habían impuesto indebidamente pena corporal, quedaban sujetos á la misma pena, incluso la de muerte. En caso de impericia, pero sin dolo, sólo procedía la indemnización al ofendido.

La historia registra pocos casos de responsabilidad exigida á los Justicias, y bastantes con relación á sus lugartenientes, pues la mayor parte de los negocios los resolvían éstos, ya por atribuciones propias desde los fueros de Calatayud de 1461, ya por delegación especial del Justicia Mayor.

§ III Atribuciones del Justicia Mayor.

1) ATRIBUCIONES PRINCIPALMENTE JUDICIALES.—La institución del Justicia Mayor no aparece de pronto investida con toda su autoridad, sino que se va formando paralelamente á la constitución política, ensanchando de un modo gradual sus atribuciones.

La Junta de Ejea de 1265, reproduciendo la petición que un año antes hicieran las Cortes de Zaragoza, consiguió del monarca que se diese la primera ley sobre las atribuciones de esta magistratura, estableciéndose: «Que en todos los pleitos y causas que mediasen *entre los reyes* y *los ricos-hombres*, *hijos-dalgos é infanzones*, fuese siempre juez competente el Justicia Mayor de Aragón, previo consejo de

los ricos-hombres y caballeros que asistiesen á la curia (Cortes) con tal que no fuesen parte interesada». En la misma forma debía conocer de las cuestiones de los nobles *entre sí*, oyendo además el consejo del rey.

Las Cortes de Zaragoza de 1283, *democratizan* (si vale la expresión) el acuerdo de la aristocrática reunión de Ejea, disponiendo el *Privilegio general* «que el Justicia de Aragón judge todos los pleitos, que viniesen á la Cort, con consello de los ricos-hombres, mesnaderos, caballeros, infanzones, *ciudadanos*, y de los *hombres buenos de las villas*, segunt fuero é segunt antiguamente fué acostumbrado». Los *Privilegios de la Unión* confirmaron este precepto, extendiendo el derecho del consejo á los de Valencia y Ribagorza, y exigiendo que fuera en Zaragoza donde se diese la consulta de las Cortes y la sentencia del Justicia.

Además de la facultad de resolver los conflictos de los nobles entre sí y de los nobles con el rey, tuvieron ya los Justicias á principios del siglo XIV (según el testimonio de Zurita fundado en hechos por él comprobados), la de decidir *competencias* jurisdiccionales, evacuar *consultas* por encargo regio, y ejercer jurisdicción sobre el rey en tres casos, á saber: causas de infanzonía, asuntos en que el rey estuviese obligado como autor, y querellas contra los oficiales reales por agravio ó contrafuero.

Destruídos los *Privilegios de la Unión*, D. Pedro IV, en las Cortes de Zaragoza de 1348, puso el cierre á la Constitución aragonesa, haciendo clave de ella al Justicia Mayor. Fué reconocido por fuero como único juez competente para entender en las causas de todos los *oficiales y jueces delincuentes*, sin que nadie, ni aun el mismo rey por vía de gracia, pudiese desvirtuar su sentencia; se le autorizó legalmente para resolver todas las *consultas* que le dirigiesen los oficiales y jueces inferiores sobre *interpretación del Fuero*, dándose *fuerza ejecutiva* á sus respuestas; se declaró que nunca podría el rey revocar ni anular las *providencias* del Justicia; y se pusieron, en fin, bajo su protección normal y ordenada, las garantías constitucionales que antes

sólo guardaban tumultuariamente los ricos-hombres y los confederados de la Unión. El mismo D. Pedro IV, en las Cortes de 1371-72 (Caspe, Alcañiz, Zaragoza) robusteció aún más la autoridad de esta magistratura, declarando nulas todas las órdenes del rey ó del primogénito, que tuviesen ó pudiesen tener por objeto entorpecer ó privar al Justicia mayor de sus legítimas atribuciones, castigando á los que impetrasen ó hicieran cumplir dichas órdenes; y de acuerdo con esta disposición, las Cortes de Alcañiz de 1441 mandaron proceder contra el vice-canciller del rey, contra el regente del reino y contra sus oficiales, cuando no obedeciesen las inhibiciones del Justicia mayor.

Llegada esta magistratura á su completo desarrollo, tuvo, además de las facultades ya expresadas: según Molino, la de conocer en única instancia de los asuntos entre particulares que prorrogasen su jurisdicción, y ser juez de apelación de todos los jueces ordinarios de las ciudades y villas del reino (de realengo y no de señorío); según Sessé, la de nombrar en ciertos casos tutores y curadores á nobles y ciudadanos; y según Blancas, la de resolver las cuestiones entre el fisco y los particulares, aunque sin poder revocar las sentencias dictadas por los diputados ó jueces de rentas del *General*, en materia de defraudaciones. Podía el Justicia convocar y reunir las fuerzas del reino para el cumplimiento de sus providencias, valiéndose de ellas para perseguir á los criminales que se fugasen, los cuales una vez capturados entregaba á los jueces competentes. Considerábase, en fin, el Justicia, como protector nato de todas las universidades de Aragón, siempre que obrasen conforme á fuero.

2) Atribuciones principalmente políticas. — Fué siempre el Justicia primer consejero de los reyes, y comisionado, á veces, por ellos, para resolver ciertos asuntos difíciles, por más que las Cortes le recordasen que no debía ocuparse en comisiones reales que le quitasen independencia ó le distrajeran de su oficio. Sucedía, también, que por ausentarse los monarcas y no queriendo nombrar gobernador general, delegaban en el Justicia la facultad de conocer

en todos los asuntos reservados á la jurisdicción del tribunal del rey. El Justicia era el encargado de recibir en las Cortes, el juramento de guardar y hacer guardar los fueros, que habían de prestar el rey, el primogénito y el gobernador del reino, como requisito indispensable para que pudiesen ejercer autoridad. Estaba el Justicia facultado para declarar si debían ó no cumplirse las cartas del rey á los oficiales reales, mediando queja de parte, por ser desaforadas ó contrarias á las libertades del reino. Pero lo que más realzaba la importancia del Justicia, era la decisión de los *greujes*, de que ya nos hemos ocupado, pues aparecía como verdadero *Poder armónico*, resolviendo en las Cortes los conflictos entre los diversos brazos y poderes del Estado, incluso el del mismo rey. Si las Cortes no estaban reunidas y el agravio producido por el rey exigía pronto remedio, podía el Justicia decidir el contrafuero, dado caso que fuera procedente y lo hubieran pedido por «firma de derecho» los diputados del reino.

§ IV. **Procedimientos del Justicia.**—Desempeñaba el Justicia sus funciones, mediante un procedimiento perfectamente desenvuelto, de que tratan con grande extensión los escritores fueristas, considerando las *firmas de derecho* y los *fueros de manifestación*, que son sus bases fundamentales, como «los dos más poderosos baluartes de las libertades aragonesas».

1) Firmas de derecho.—El fuerista Sessé es el que mejor ha definido la *firma de derecho*, diciendo que «es la inhibición que se obtiene de la corte del Justicia de Aragón, en vista y fuerza de excepciones justas y de fianza dada de asistir al juicio y cumplir derecho; cuya firma lo mismo se da contra jueces que contra particulares, á fin de que no tomen prendas, molesten, turben ó vejen la posesión contra derecho y fuero, al reo firmante». *Firmar de derecho* era la interposición del recurso; *firma inhibitoria*, la providencia favorable que recaía; y *presidio de firmas*, el conjunto de las garantías otorgadas á los reos ó presuntos reos para protegerlos contra la arbitrariedad.

Conocíanse muchas clases de firmas. Llamábanse *comunes* ó *volanderas* las que tendían á impedir toda clase de agravios, y podían ser *motivadas* ó *simples*, según hiciesen ó no demostración del hecho; *casuales* ó *titulares*, eran las que se referían á caso determinado. Cuando las firmas se relacionaban con la posesión de bienes, tomaban nombre de *posesorias*, equivaliendo á lo que hoy llamamos «interdictos de adquirir, retener ó recobrar». Según que los agravios fuesen *hechos* ó *temidos*, así se dividían las firmas en *graviminum factorum* y *graviminum fiendorum*, cuya diferencia explica perfectamente Molino, dando en pocas palabras una completa idea de la institución: «en la petición de *agravios hechos*, dice, se alegaba que el juez había obrado contra fuero en tal ó cual negocio, y se concluía pidiendo la revocación de los agravios hechos, con inhibición interina del juez agraviante; en las de *agravios temidos*, se alegaba que tal ó cual juez se esforzaba, intentaba ó pretendía proceder desaforadamente, y se pedía que el Justicia prohibiese al juez proceder ó hacer proceder contra fuero».

Establecidas las firmas para proteger al reo (y nunca al actor) contra las vejaciones de que pudiera ser objeto, no quedaba desamparada por eso la acción de la justicia, pues preciso era que el firmante diese fianza bastante, y no siempre se libraba de la prisión preventiva. Además la provisión del Justicia contenía siempre la cláusula, de «que no se entendiese que la inhibición impedía el ejercicio de las legítimas facultades del juez»; y el fuero de Zaragoza de 1414 declaró, que las inhibiciones del Justicia «no perjudicasen el derecho del demandante, ni entorpeciesen al juez ordinario el ejercicio de su jurisdicción, salvo el punto concreto de la inhibición dirigida á evitar contrafueros».

2) Fueros de manifestación.—De varias clases eran los llamados *procesos forales*, que se seguían ante el tribunal del Justicia Mayor. Había los de *manifestación de bienes, escrituras y provisiones*, que producían efectos parecidos á los de la acción *ad exhibendum;* el de *aprehensión*, equivalente en cierto modo á un juicio posesorio; el de *in-*

ventario, que consistía en la ocupación judicial de ciertos bienes para seguridad del dueño; el de *emparamiento*, especie de embargo en juicio ejecutivo, etc. Pero ninguno más importante, entre estos procesos forales, como el de *manifestación de personas*, que figuraba en primer término.

La *manifestación* podía ser de *persona privada* ó de *jueces*. Consistía la primera en la facultad que tenía el Justicia y cualquier juez ordinario, de hacerse exhibir al individuo que una persona privada tuviese oculto ó vejare arbitrariamente, arrancándole del encierro ó casa donde se hallase. Tenía la segunda por objeto, librar al ciudadano de las vejaciones que le produjeran los oficiales reales y jueces civiles ó eclesiásticos, aprisionándole indebidamente, haciéndole sufrir torturas en la cárcel pública ó causándole cualquier agravio en su persona con infracción del fuero; esta manifestación sólo podia hacerse por mandamiento del Justicia, y á ella únicamente nos referiremos.

Aunque la práctica hubiese establecido desde antes de 1398 este recurso foral, no aparece consignado legalmente hasta las Cortes reunidas con tal fecha en Zaragoza, las cuales reconocieron el derecho en cualquier persona de pedir manifestación á favor de uno ó más individuos que estuviesen presos y no pudieran pedirla por sí mismos. El fuero de las Cortes de Teruel de 1427 prohibió severamente á los oficiales reales, que se resistiesen á entregar el preso al Justicia, cuando éste le reclamara por manifestación, ordenando que no pudiera exceder de treinta días la tramitación de este recurso desde la firma hasta su completo término. Las Cortes de Alcañiz de 1441, dispusieron que el reo por causa criminal no pudiera alegar otros agravios que los relativos á su captura, detención arbitraria ó vejaciones en su persona, no suspendiéndose el proceso, ni arrancándose al juez competente, y sí sólo suspendiéndose la aplicación de la sentencia, por efecto de la manifestación hasta resolverse ésta.

Con tales disposiciones, quedaba este recurso foral claramente definido; pero las Cortes aragonesas no cesaron de perfeccionarlo con nuevas medidas aconsejadas por la experiencia. Las de Calatayud de 1461 determinaron, entre otras cosas, sobre esta materia: que los reos manifestados se trasladasen á una cárcel especial (la cárcel de manifestación) que sólo podía depender del Justicia, sin perjuicio de hallarse éste facultado de designarles la que quisiere; y que toda persona reducida á prisión contra firma del Justicia, debía ser puesta en libertad inmediatamente sin necesidad de que lo reclamase. Y las Cortes de Zaragoza de 1493, con objeto de proteger aún más á los perseguidos que no pudieran manifestarse por sí ó por extraños, establecieron la manifestación *legal*, declarando que los reos comprendidos en el fuero *De homicidiis* «fuesen habidos *ipso foro et ipso facto* por manifestados, sinse otra provisión alguna»; cuyo beneficio hicieron extensivo las Cortes de Monzón de 1510 á todos los presos por causa criminal.

El proceso de manifestación comenzaba por *firma* del interesado ó de un extraño que jurase la certeza del hecho, pidiendo el apoyo del Justicia con la fórmula *¡fuerza! ¡fuerza!* El Justicia proveía en carta inhibitoria, entregando el mandamiento de incautación del preso ó de libertad á los vergueros del tribunal, para que lo llevasen á efecto; y si el verguero hallaba resistencia, comisionaba aquél á uno de sus lugartenientes, el cual reclamaba el apoyo de los diputados del reino y de los jurados de Zaragoza, y acompañado por ellos, precedidos de los maceros, sacaba al preso de la cárcel con la mayor ceremonia.

La brevedad de este procedimiento era aún mayor en los casos llamados de *manifestación por vía privilegiada*, pues el Justicia había de resolver instantáneamente tan pronto como se presentaran, poniendo en el acto en libertad á los presos, los cuales no podían ser detenidos en las siguientes veinticuatro horas. De tal beneficio gozaban, entre otros, los presos que hubieran ya obtenido firma inhibitoria, ó que estuviesen capturados contra fuero por juez incompetente, ó que estuviesen en la cárcel por más de tres días

sin que se presentase demanda criminal ó se ignorase la causa de su prisión.

Extendíase el derecho de manifestación á todos los que estuviesen en territorio aragonés, siquiera no fuesen naturales; pero quedaban exceptuados del fuero los acusados de herejía ante el Santo Oficio Por eso, el Justicia de Aragón que había resistido á Felipe II en sus dos tentativas de apoderarse de Antonio Pérez, cuando alegaba que no podía manifestarse por no ser aragonés y haber cometido delitos en otra tierra, no tuvo más remedio que entregarle á la Inquisición, cuando este Santo Tribunal le reclamó como hereje, por servir al monarca absoluto; verdad es que el pueblo de Zaragoza protestó enérgicamente contra la violación de los fueros por medio de una superchería, levantándose en masa para defender al ministro perseguido.

§ V. **Carácter y significación política del Justicia Mayor.**—La institución del Justicia Mayor de Aragón ha sido objeto de prolijo estudio, tanto por parte de los escritores nacionales como de los extranjeros. Los trabajos de Hallam y Robertson en Inglaterra, de Saint-Hilaire y Tourtoulón en Francia, de Gervinus y Schmidt en Alemania, además de los hechos en España por Molino, Zurita, Blancas, Lafuente, Pidal, Quadrado, Santisteban, Olave, y señaladamente por Marichalar y Manrique, sin contar otros muchos, prueban hasta la evidencia que la institución del Justicia Mayor ha merecido universal admiración. Y sin embargo, á pesar de tanto como sobre ella se ha escrito, bien puede decirse que no se ha logrado todavía formar, en razón de unidad, su verdadero concepto histórico. La generalidad de los autores limítanse á declarar, que es una institución especialísima que no se parece á ninguna otra de las conocidas en el antiguo ni el moderno Derecho público, y los que más han precisado, reproducen la opinión de Zurita que la comparaba á la de los tribunos de Roma y los éforos de Lacedemonia. No es extraño que así haya sucedido, porque la institución del *Poder armónico* ó *regulador*, á que más se asemeja, aparece hoy como novedad en la Ciencia política contemporánea, siendo por esto aún más de elogiar el espíritu altamente político de los aragoneses que desde hace tanto tiempo la presintieron.

Si detenidamente se examinan las atribuciones del Justicia Mayor y los procedimientos que las desenvuelven, mediante las firmas de derecho y los fueros de manifestación, fácil será observar que todos los actos de esta magistratura van encaminados, más que á fallar pleitos ó causas como órgano del Poder judicial, á mantener el imperio general de la ley y conservar la armonía de los poderes constituídos, persiguiendo los casos de *desafuero* para resolver los conflictos que una providencia arbitraria hubiese producido en las relaciones del individuo con el Estado, ó de un poder con otro poder, ó de las Cortes con el rey, ó de los brazos entre sí. Reasumiendo el rey los poderes ejecutivo y judicial, estos conflictos se manifiestan ordinariamente como desacuerdos entre los oficiales reales y las Cortes ó los ciudadanos, que el Derecho público aragonés eleva á la categoría de oposición entre el Monarca y el Estado, contando con que los unos tienen el apoyo de la autoridad real y dando á los otros el de la colectividad á que pertenecen.

Y tan cierto es esto, que el carácter del Justicia como *judex medius* entre la nación y el rey, es lo que determina su verdadera importancia en Aragón, como lo revela el constante empeño de los regnícolas en atribuir su origen á los Fueros de Sobrarbe, y las declaraciones expresas en este sentido, tanto del monarca como de los brazos del reino. Las Cortes de Zaragoza de 1360, dispusieron que no encargase el rey al Justicia Mayor, comisiones que le distrajeran de su oficio, incompatibles con sus atribuciones de juez entre el rey y los aragoneses por él agraviados. Y cuando las Cortes de Calatayud de 1461 quitaron al monarca su antigua intervención en el juicio de responsabilidad, don Juan II se opuso diciendo, que habiéndose instituído el Justicia Mayor para juzgar al rey y á los súbditos, no debía ser sólo justiciable por éstos, sino también por aquél; en lo cual dan la razón á este monarca, Zurita y Blancas.

La institución del Justicia Mayor es, pues, una revelación anticipada del *Poder armónico*, aunque constituído en una magistratura que no es la del Jefe de Estado, tal vez por ser éste allí órgano supremo de los poderes ejecutivo y judicial y hallarse por tanto incapacitado para resolver los conflictos de sus oficiales con la nación. Guardador supremo del Fuero aragonés, interviene el Justicia en ciertos actos del Poder judicial para corregir viciadas interpretaciones, restablecer el orden jurídico como mero hecho social y proteger las libertades individuales, pero sin absorber la competencia de los jueces ordinarios mientras no haya violencia ó caso de desafuero. Como simple juez, hubiera dependido siempre del rey, á la manera de los otros *justicias* de las ciudades de realengo; como órgano del Poder armónico, primeramente sólo tuvo que dar cuenta de sus actos á las Cortes con el rey, y después únicamente al reino.

La veneración constante del pueblo aragonés á la idea del Derecho, explica á nuestro juicio, por qué esta magistratura «se introduce poco menos que como ley divina en el ánimo de sus naturales» según la expresión de Zurita. Sea lo que quiera del Fuero de Sobrarbe, es lo cierto que para los aragoneses siempre fueron «las leyes antes que los reyes»; las cartas desaforadas del rey no debían ser cumplidas; y el agravio inferido por el rey á un ciudadano, considerábase agravio nacional, siendo preciso resolver el *greuje* en Cortes, con preferencia á cualquier otro asunto por importante que fuese. Natural era que este culto profesado por los aragoneses al Fuero se hiciese extensivo al Justicia, encargado especialmente de velar por su observancia; y como parte del Fuero eran las leyes políticas que protegían las libertades individuales y establecían la organización de los poderes públicos, el Justicia Mayor de Aragón, comenzando acaso por ser un oficial del rey en la administración de justicia, llegó á convertirse en clave y centro de unidad de la constitución aragonesa, porque al interpretar y hacer cumplir el Fuero defendía los derechos del ciudadano y mantenía la armonía entre los varios elementos del

Estado. De suerte, que mediante el Derecho, es como el Justicia se hace, según los fueristas «vínculo del reino, ciudadela de la libertad, muralla y fortaleza de todos, cuidando de conservar ilesa é inviolable la dignidad real, y prohibiendo la violencia y opresión contra los súbditos».

Digamos, en fin, para concluir, que así como sólo con su existencia, es el Justicia Mayor demostración del carácter orgánico de la constitución aragonesa, así también el desarrollo histórico de esta magistratura es la historia constitucional de Aragón; nace á la vida legislativa en los fueros de Ejea, crece con el Privilegio general, se fortifica con los Privilegios de la Unión, perfecciónase y llega á su apogeo con Pedro IV, decae bajo la casa de Austria y muere al empezar la dinastía de Borbón.

CAPÍTULO XIV.

Condado de Barcelona: Principado de Cataluña.

SUMARIO.—I. Reseña histórica y carácter general político.
II. La Nobleza y el feudalismo.
III. El estado llano, los gremios y las municipalidades.
IV. Jurisdicción real.
V. Las Cortes y la Diputación.

§ I. **Reseña histórica y carácter general político.**—Formó Carlo-Magno para su hijo Ludovico Pío el reino de Aquitania, aumentándolo con la Septimania, que se regía por leyes góticas, y con el territorio situado más acá de los Pirineos (también regido por leyes góticas), á que dió el nombre de *Marca hispánica.* Por esta parte extendió sus conquistas Ludovico Pío, arrancando del poder de los moros Barcelona y tierras comarcanas. Sucesor este rey de todos los Estados de Carlo-Magno, los dividió entre sus hijos adjudicando á Pipino la Aquitania, y dando á Lotario, con la Italia, los territorios de la Septimania y la Marca hispánica gobernados por los condes de Barcelona, que se llamaron también marqueses de Gotia ó duques de Septimania. En las luchas que sostuvieron los hijos de Ludovico Pío, quedó por Carlos II el Calvo la Francia con estos Estados, quien procuró combatir su tendencia á formar una nacionalidad gótica, separándolos por la línea de los Pirineos y dejando únicamente la Marca hispánica bajo la autoridad de los condes de Barcelona.

Poco á poco fueron estos Condes haciéndose independientes, así como los demás señores feudales de Francia, aprovechando la decadencia general de la dinastía carlovingia.

En Cataluña, la mayor distancia del centro del Imperio, la valla de los Pirineos y el poder militar que engendraba la necesaria lucha con los moros, fueron causas que contribuyeron á facilitar y consolidar la independencia, que algunos historiadores señalan, prematuramente á nuestro juicio, en los tiempos de Wifredo el Velloso, suponiendo que recibió el condado en pleno dominio, por entera renuncia de Carlos el Calvo.

Sucedió á Wifredo I el Velloso su hijo Wifredo II, llamado también Borrell I; á éste, su hermano Suniario, que se consagra á la vida monástica. Borrell II y Mirón, hijos del anterior, gobiernan á la vez el Condado; queda solo el primero por muerte de su hermano, pierde á Barcelona que cae en poder de los moros y la reconquista después. Herédanle sus hijos Borrell III y Armengol en los Condados de Barcelona y de Urgel, que separa á su muerte. Y concluye la dinastía de los condes independientes de Barcelona con Berenguer Ramón I el Curvo, Ramón Berenguer I el Viejo, que publica el célebre código de los *Usages*, Ramón Berenguer II el Cap de estopa y Berenguer Ramón II el Fratricida, que reinan juntos, Ramón Berenguer III el Grande, y Ramón Berenguer IV el Santo, que se apodera de Tortosa, Lérida y Fraga y concluye la conquista de Cataluña.

Por el casamiento de este último con doña Petronila, hija de D. Ramiro el Monje, pasan los condes de Barcelona á ocupar el trono de Aragón, reuniendo bajo un solo cetro estos dos Estados, los cuales conservan sin embargo su respectivo carácter y constitución especial. No olvidaron su origen los monarcas aragoneses, sucesores de Ramón Berenguer IV, para dejar de proteger á Cataluña, ni los catalanes abandonaron á sus antiguos condes, defendiéndolos con igual tesón que antes y enorgulleciéndose con sus triunfos y con su gloria.

La organización social y política de Cataluña, aparece como resultado de dos opuestas corrientes; la una *nobiliaria*, goda en su origen y desenvuelta bajo la influencia del feudalismo francés, y la otra *popular* procedente del muni-

cipio hispano-romano conservado por las leyes y tradiciones góticas; ambas corrientes relacionadas por un mismo fin, el *comercio*, engendran una *aristocracia mercantil* (al lado de la de origen) cuyo espíritu se refleja en sus costumbres é instituciones.

«En aquel país esencialmente comercial, dice Tourtoulón, el continuo movimiento de las fortunas que de mano en mano pasaban, conducía más que en parte alguna, á la aproximación de las diversas clases: la aristocracia del comercio tomaba posición al lado de la aristocracia de la cuna, y la burguesía se elevaba á la altura de la nobleza; mientras que, por un movimiento inverso, los caballeros y nobles de antiguo origen, renuncian á los privilegios de su orden solicitando el favor de figurar en el número de los ciudadanos de Barcelona y de que se les permita conquistar su rango en aquella aristocracia mercantil».

§ II. **La nobleza y el feudalismo.**—Feudo desprendido de la corona de Francia, Cataluña se constituye primeramente *á la francesa*, siendo la única tierra española en que el feudalismo se desenvuelve por completo.

Según tradiciones más ó menos dudosas, á pesar del crédito que las dan Pujades y Diego Monfar, estableció Carlo-Magno en Cataluña una jerarquía feudal, creando nueve condes y otros tantos vizcondes, comitores y valvasores. Pero sea de esto lo que quiera, es lo cierto, que tales clases nobiliarias existieron en Cataluña, jerárquicamente enlazadas.

Figuraban en primer término los *condes*, llamados también *Potestades*, que ejercían el mero y mixto imperio en sus territorios, y que según Valseca, no podían ser feudatarios de nadie, salvo el homenaje prestado al conde de Barcelona, si bien desde el siglo XIII aparecieron ya como vasallos de la corona aragonesa y tuvieron feudos del monarca. Seguían luego los *vizcondes* que comenzaron por ser sustitutos del conde en el gobierno y administración de justicia, y luego se confundieron en dignidad con los *comitores*, representando un grado intermedio de nobleza entre

los condes y los *valvasores*. Eran estos últimos, los que tenían por vasallos cinco caballeros y formaban el último grado de la alta nobleza ó de los *magnates*.

Había además una nobleza de segunda clase, formada por los *caballeros*, que componían un orden numeroso y con grandes privilegios, los *donzells*, hijos de caballeros que no habían recibido aún la investidura de tales, y los *generosos* ú hombres de *paratge*, descendientes de los soldados que ayudaron á Borrell II á la reconquista de Barcelona y que él hizo iguales *(pares)* á los nobles.

Dividiéronse los feudos de Cataluña en dos categorías, que se conocieron con los nombres de *superiores* é *inferiores*, ó *mayores* y *menores*, consistiendo los primeros en condados, baronías y grandes territorios con muchas sub-infeudaciones, y perteneciendo los segundos á simples caballeros ú hombres libres que los hubiesen adquirido con sus riquezas.

Sobre la gente rústica pesaba principalmente la carga del vasallaje, dependiendo su situación de la voluntad del señor. De condición parecida á la de los siervos de la gleba, hallábanse sujetos al territorio donde nacían, sufriendo las vicisitudes de su dominio, y si bien algunos podían librarse del vasallaje enajenando sus bienes á personas no vedadas, al modo de los solariegos de Castilla, necesitaban muchos para conseguirlo pagar el precio del rescate (la remenza), por lo cual tenían el nombre de *payeses de remenza*. Gozaba el señor del derecho de heredarlos si morían sin hijos ó abintestato en diferentes proporciones *(intestia)*, disfrutando además de la generalidad de las facultades establecidas por la costumbre feudal.

Los nobles y los hombres meramente libres, podían entrar voluntariamente en vasallaje, adquiriendo derechos paccionados y conservando su libertad, en todo lo que no quedase limitada por el homenaje y con la obligación de pagar el luismo. Si se hacían hombres *lige*, se entendía que se entregaban á discreción del señor, quien podía disponer de ellos, cualquera que fuese su categoría desde burgués á vizconde, como de sus más ínfimos vasallos.

Ejercía el señor jurisdicción sobre sus vasallos en las causas feudales, que se resolvían ante un tribunal de *pares*, formado por nobles á quienes el Potestad hubiese dado feudos; si los vasallos eran rústicos ú hombres liges, la jurisdicción se extendía á todas las causas y pleitos, siquiera no fuesen feudales.

Los caballeros y hombres de paraje que habitaban en los grandes feudos de los magnates, estaban sometidos á la jurisdicción de éstos, salvo la intervención del príncipe para evitar ciertas arbitrariedades, como establecieron los Usages. Pero fueron tan grandes los abusos de los magnates, que en tiempos de D. Pedro IV, formaron tales nobles una confederación llamada *Conveniencia de los caballeros de Cataluña*, pidiendo y obteniendo del rey y de las Cortes, ser emancipados de la jurisdicción señorial y declarados vasallos de la corona.

§ III. **El estado llano, los gremios y las municipalidades.**—Coexistía con la sociedad feudal, otra sociedad no sujeta á las trabas del feudalismo, formada por hombres *libres*, sometida á la autoridad de los condes de Barcelona y reyes de Aragón, y gobernada por propias instituciones.

Componían esta sociedad, sin contar los nobles del servicio del rey ó del territorio de realengo, los *ciudadanos* ó habitantes de las ciudades, que se dividieron en *tres manos*, de las cuales era cabeza el *monarca:* los abogados, médicos, propietarios y otras capacidades, se llamaban ciudadanos distinguidos *(honrats)* y constituían la mano mayor *(ma major)*; los negociantes y grandes industriales, la mediana *(ma mitjana)*; y los tenderos, menestrales y artesanos, la menor *(ma menor)*. En tal situación hallábanse también los habitantes de las tierras de realengo que fuesen propietarios ó arrendatarios, aunque residiesen en señorío accidentalmente.

Tales elementos formaron el *estado llano* catalán, que viviendo fuera de la jerarquía feudal y comenzando por ser á su lado de escasa importancia, llegó á preponderar en la suerte de Cataluña, siendo por su industria y principalmente por su comercio, la causa de la prosperidad y la gloria que adquiriera en la Edad Media.

Mucho contribuyó á este resultado, así como al poderío de las municipalidades, la organización del estado llano en *cofradías* ó *gremios*, pues en ellos encontraron los individuos de un mismo oficio, apoyo para resistir al régimen feudal y medios para perfeccionar su arte; los gremios de la industria lanera tuvieron universal renombre, y los consagrados á la fabricación de armas y maquinaria de guerra, hicieron de Barcelona la proveedora de estos artículos para muchos pueblos. De presumir es, que conservado el *gremio* en el Breviario de Aniano y no habiéndose interrumpido las tradiciones del municipio hispano-gótico en las ciudades de la Septimania y de Cataluña, no hubiera solución de contituidad de la institución gremial en estos países, á diferencia de Castilla en que por haberse roto la continuidad de la sociedad gótica, no reaparece inmediatamente con la reconquista ni se liga de igual modo á la vida municipal; tanto es así, que mientras en Castilla las elecciones concejiles se hacen por parroquias, en Cataluña eligen los gremios desde remoto origen una parte del Consejo de la Ciudad, constando de un modo positivo que D. Jaime I regularizó su intervención en el mismo.

Tuvo el estado llano su gobierno propio en las *municipalidades*, cuyo crecimiento comienza á principios del siglo XII con las cartas de Ramón Berenguer III y IV, reconociendo á los vecinos la facultad de nombrar ó proponer á los Condes las personas que las administrasen. Por regla general, la organización municipal se basaba en un *cuerpo* numeroso de vecinos distinguidos, que se denominaban *probihomines* ó *pahers;* y un *consejo*, elegido ó designado á propuesta de éstos, que se componía de individuos llamados por lo común *concelleros* y también *conciliarii*, *paciarii*, *cónsules*, *procuradores* ó *jurados*, según las localidades.

Merece especial mención la organización municipal de Barcelona, que fué objeto de varias reformas de D. Jai-

me I, quedando por fin establecida en 1274 de la siguiente manera, según Bofarrull en su conocida obra *Los Condes vindicados*. Concedió el rey á todos los *probi homines* de la ciudad, poder para elegir *cinco* de entre ellos para consejeros *(concellers)* del Verguero y del Bayle; que luego de elegidos y jurados estos cinco, nombrasen con el Verguero y el Bayle otros *cien* hombres de probidad; que al terminar su cargo anual estos ciento, eligiesen de entre ellos doce que designasen los *cinco* consejeros, los cuales eligirían á su vez los *cien* para aquel año. Los *cinco concelleres* estaban obligados á reunirse con el Verguero y el Bayle todos los martes y sábados «para tratar y disponer todo lo más conveniente á la utilidad pública y á la fidelidad del rey»; y los individuos del *Consejo de Ciento* debían ayudar al Verguero y al Bayle, y asistir al consejo de los concelleres cuando fuesen llamados, bajo juramento de guardar secreto. El Verguero y el Bayle tenían que seguir siempre la opinión de los prohombres, que formaban el pequeño y el gran consejo.

Campmany, en sus *Memorias históricas*, resume las vicisitudes que sufrió después el cuerpo de concelleres. Con el transcurso del tiempo, dice, vinieron á quedar estas plazas en poder de los *ciudadanos honrados*, siendo ellos los electores y los elegidos con notorio agravio de los individuos del comercio y de las artes. Para remediar este abuso, D. Alfonso V en 1455, estableció que de las cinco plazas, las dos primeras fuesen para la *ma major*, la tercera para la *ma mitjana*, la cuarta para la *ma menor* excepto los menestrales, y la quinta para éstos. El rey Católico dispuso en 1498 que los *caballeros* concurriesen promiscuamente con los ciudadanos para el cargo de concelleres, pero «despojándose aquéllos de sus fueros durante el año de empleo»; y en su consecuencia se elevó á *tres* el número de plazas de la *ma major*, y como no se aumentó el total de cinco, hubieron de alternar cada año los de la *ma menor* con los menestrales para ocupar la quinta, hasta 1642 en qre se añadió una sexta destinada fijamente á los menestrales. En 1510 que-

daron abolidas las elecciones y sustituídas por la insaculación, guardándose el orden y distinción de clases y plazas.

Grande fué la importancia de los concelleres y la consideración de que gozaron, por su rectitud, laboriosidad y energía en defender las libertades y franquicias de Barcelona.

§ IV. **Jurisdicción real.**—La influencia francesa hizo desaparecer de Cataluña el concepto que del poder público tuvieron los godos. Todo se consideró patrimonial y privado, enfeudándose la jurisdicción como se había enfeudado la propiedad. El señorío de los condes de Barcelona coexistía con el de los demás condes ó potestades, y la superioridad de aquéllos sobre éstos no se debía á la jurisdicción, sino á la prestación del homenaje y á la extensión de sus dominios patrimoniales aumentados por la conquista.

Los *Usages*, al sistematizar la constitución feudal, reconocieron á las *potestades* el mero y mixto imperio, que luego ejercieron también los vizcondes, nobles y otros muchos señores. Los condes de Barcelona y más tarde los reyes de Aragón, tenían sin embargo la vigilancia suprema sobre los tribunales señoriales para que juzgasen con arreglo á las leyes generales de Cataluña, conocían en apelación de las causas criminales contra los caballeros, y entendían de las relacionadas con el tránsito y estancia en los caminos, puertos y naves. D. Pedro III en 1283, hubo de confirmar la jurisdicción á todos los señores que de antiguo la hubiesen ejercido; y en cuanto á los nuevos feudos que se formaban, los reyes aragoneses la cedían en el grado que querían, reservándose de ordinario las apelaciones contra sentencias de mutilación ó muerte.

La jurisdicción real se mostraba con toda amplitud en el territorio de realengo, dividido al efecto en distritos llamados *verguerías*, que se subdividían en *subverguerías* y *bayliajes*. Los *vergueros* ejercían en sus distritos la plena autoridad y jurisdicción del rey, del cual recibían su nombramiento, y tenían bajo sus órdenes á los *bayles*. Las

apelaciones contra las sentencias de los vergueros, se resolvían por el *tribunal del rey*, formado por magnates, prelados y jurisconsultos.

Correspondía á la autoridad real el mando supremo de las huestes realengas y de señorío, otorgar treguas, conceder nobleza, batir moneda y percibir ciertos impuestos, siendo insignificante su acción administrativa, por la autonomía de los señores feudales y de los municipios.

Al suceder en el trono los reyes de Aragón como condes de Barcelona, habían de jurar con gran solemnidad en la capital del Principado, mantener la unión de los Estados reunidos bajo su cetro y guardar todas las constituciones, privilegios, usos y costumbres de Cataluña.

§ V. **Las Cortes y la Diputación.**—La diversidad de opiniones que suscita la cuestión del origen de las Cortes en los varios reinos de que ya hemos tratado, manifiéstase también á propósito de las de Cataluña. Limitándonos á exponer lo que la historia consigna ya de un modo positivo, diremos: que durante los siglos IX y X se celebran algunos *concilios* con carácter meramente eclesiástico; que en el siglo XI se verificaban *juntas* de obispos y magnates, que redactan constituciones de paz y tregua y revisten un carácter mixto parecido al de los Concilios toledanos, como el de Tulujas de 1027, el de Barcelona de 1064 y el segundo Tulujense de 1065; que en la genealogía oficial de los condes de Barcelona, se dice que D. Ramón Berenguer I convocó en 1068 «Corts generals en la ciudad de Barcelona, en las quals ab interventio y consell dels bisbes, prelats y altres eclesiastics, barons, nobles, cavallers, *ciutadans y homens de vilas*, ell y Almodis muller sua, stabliren moltas y saludables leys (el código de los Usages)»; que es discutible la asistencia del estado llano á las Cortes posteriores, constando que no tomó parte en las de Gerona de 1142, y sí en las de Huesca de 1162 y de Cervera de 1202; y por último, que si bien aparece interviniendo el estado llano en las Cortes del reinado de D. Jaime I, no adquiere su derecho á concurrir de un modo definitivo hasta las de Barcelona de

1283 en tiempo de D. Pedro III, desde cuya fecha se muestra la institución parlamentaria completamente definida y regularizada.

Compusiéronse las Cortes catalanas de tres *brazos*, cuya denominación cambiaron las de Barcelona de 1410 por la de *condiciones*. La condición *eclesiástica*, estaba constituída por los prelados y los representantes de cabildos y comunidades religiosas. La condición *noble* ó *militar* se fraccionó en dos bandos, formado el uno por la nobleza superior y el otro por el inferior, cuyas disidencias estallaron en las Cortes de Monzón de 1389, dando el Rey D. Juan I un privilegio por el cual se autorizaba á los caballeros, generosos y hombres de paratge de Cataluña para que constituyeran brazo separado de los magnates, barones, ricos-hombres y nobles del Principado; pero no logró existir de hecho como cuarto brazo (á diferencia de Aragón) el de la nobleza inferior, y el mismo D. Fernando el Católico que confirmó el privilegio de D. Juan I, declaró que unos y otros nobles eran el *brazo militar* de Cataluña. La condición *real*, se componía de los síndicos que representaban á los municipios ó universidades reales (*universitats reyals*).

Convocaba el rey las Cortes, dirigiendo sus cartas á los presidentes natos de cada brazo, para que éstos las circulasen á las personas y corporaciones que tuviesen derecho á la asistencia. La reunión de Cortes había de verificarse todos los años, según dispuso Pedro III en las de 1283, cuyo plazo se alargó á tres años en las de Lérida de 1301.

Fueron muy semejantes las Cortes catalanas á las aragonesas en cuanto á su organización interna, por lo cual nos limitaremos á indicar sus peculiaridades. El examen de los poderes hacíase en ellas ante dieciocho *habilitadores*, nombrados tres por cada brazo y nueve por el rey, que decidían con sujeción á 36 reglas y sin recurso ulterior. La iniciativa parlamentaria, aunque encomendada de un modo especial á los *promovedores*, podía ejercerse también por los *tratadores del rey*. Las reclamaciones de *greujes*, se resolvían siempre por una comisión de dieciocho jueces, nom-

brados por mitad entre el rey y los brazos, fallando sin apelación. Las votaciones se decidían por mayoría absoluta en los brazos real y eclesiástico, y solo por unanimidad en el militar. La inviolabilidad parlamentaria duraba seis horas más después de disueltas las Cortes, y privilegio fué de los catalanes (derecho de *prórroga*) poder discutir y deliberar durante estas seis horas, á pesar de la disolución decretada por el monarca.

Tuvieron las Cortes, en unión de la Corona, el ejercicio de la *potestad legislativa*, quedando consignado en las de Barcelona de 1283, que no pudiese el rey legislar sin intervención y concurrencia de los tres brazos, y prohibiéndose en las de Monzón de 1289 que expidiera el monarca carta alguna contra privilegio hecho en Cortes. Las leyes propuestas por el rey y aprobadas por los brazos, llamábanse *constituciones;* y las propuestas por uno ó más brazos y aprobadas por el rey, *capítulos y actos de corte;* éstas se aprobaban con la fórmula «plau al senyor rey»; aquéllas se encabezaban con las palabras «statuimos et ordinamus». La facultad de *interpretar* la ley que tuvo la corona hasta 1299, se declaró prerrogativa de las Cortes en las de Barcelona de esta fecha, aunque debiendo oir á cuatro jurisconsultos.

Correspondía á las Cortes la votación del impuesto, llamado servicio ó *donativo*, que ofrecían al rey después que había jurado el cuaderno de constituciones ó capítulos de corte y satisfecho al Principado por *agravios* suyos ó de sus oficiales contra los brazos ó los particulares.

Alegando las Cortes, que quien paga empleados tiene derecho de exigir que bien le sirvan, intervinieron continuamente desde 1299 en los actos de los funcionarios públicos para cerciorarse de su idoneidad y buena conducta. Digna es de estudio la medida radical que para cortar abusos administrativos tomaron las Cortes de Barcelona de 1311, disponiendo que entonces y luego á cada reunión trienal de las Cortes, fuesen depuestos todos los empleados de Cataluña, hasta que los absolviera una comisión de las Cortes,

nombrada de legislatura á legislatura, después de sometidos á un juicio de residencia, en que se daba un mes para las denuncias.

Complemento de la institución parlamentaria, fué la *Diputación de Cataluña*, establecida en Barcelona desde el siglo XIV, que se componía de tres diputados y tres oidores, designados por los tres brazos del reino. Tenía por misión representar á las Cortes de una á otra legislatura, velando por la observancia de las leyes; y hallábase además encargada de cobrar los impuestos generales, cuidando de su acertada distribución y resolviendo los expedientes de los fraudes que se cometiesen, en cuya función administrativo-financiera continuaba durante la celebración de Cortes. Por tales conceptos su autoridad era grande, mucho más pudiendo disponer de tropas y galeras para cobrar y defender las rentas públicas; en caso de guerra, dice el Sr. Tapia, levantaba las huestes catalanas y exigía servicios y dineros, haciendo ondear la bandera de San Jorge en la casa de la Diputación de Barcelona.

CAPÍTULO XV.

Reino de Valencia.

SUMARIO.—I. El hecho de la conquista: repartición de tierras.
II. Los Fueros de D. Jaime el Conquistador.
III. La Nobleza y la jurisdicción real.
IV. El estado llano y el régimen municipal.
V. Las Cortes y la Diputación.

§ I. **El hecho de la conquista; repartición de tierras.**—El hecho de la conquista con la repartición de tierras que es su consecuencia, constituyen la base del estado social y político de aquel reino.

La capitulación firmada en la torre de Ruzafa el 28 de Septiembre de 1238, puso fin á la conquista en que tanto brilló el genio militar de D. Jaime I de Aragón; allí se pactó que los sarracenos que quisieran permanecer en Valencia, conservarían sus bienes con el libre ejercicio de su religión y sus leyes; pero más de cincuenta mil abandonaron la ciudad, siendo protegidos por tropas reales hasta Cullera que, con Denia y la línea del mediodía del Júcar, continuaba en poder de Ben-Zeyan. Pocos días después el sábado 9 de Octubre, el ejército de D. Jaime entraba victorioso en Valencia la Hermosa.

Dominado el reino, procedióse al reparto de las tierras, que no fué resultado de pactos anteriores entre el rey y los aragoneses, como algunos han supuesto, sino que todo se hizo por *donación real*. Las propiedades distribuídas por el monarca entre las gentes que le acompañaban (aragoneses, catalanes, mallorquines y aun algunos navarros), fueron de tres clases: *honores*, que el rey concedió á los *barones* á la manera que se hacía con las tierras de este nombre en

Aragón; *feudos*, otorgados á trescientos ochenta caballeros que se llamaron «los caballeros de la conquista»; y *tierras francas*, que constituían la mayor parte de la propiedad inmueble, repartidas entre los demás expedicionarios, quienes las recibieron primero á censo y al poco tiempo en pleno dominio, sin otras cargas que las reales y vecinales. Con objeto de aligerar el peso de los tributos á los valencianos, formó D. Jaime su patrimonio real y el fondo para cubrir los gastos ordinarios del Estado, reservándose la Albufera, el terciodiezmo, salinas, hornos, molinos y otros bienes ó derechos. Los moros pacíficos que se resignaron á vivir bajo el poder de los cristianos, tuvieron también su parte en la distribución, como Hamet-Ambediz y sus noventa y nueve compañeros, que recibieron por donación del rey las alquerías de Fulá y Agulló en Gérica, con la obligación de pagarle el quinto del producto líquido.

Quedó unido indisolublemente el nuevo reino á la corona de Aragón, disponiendo D. Jaime I en su testamento de 1272, que todos sus reinos y señoríos permaneciesen con integridad y que no pudiese el rey dividirlos ni departirlos entre sus hijos ú otras personas. Confirmólo así D. Jaime II en real provisión de 1319, mandando que se mantuviesen perpetuamente unidos los reinos de Aragón, Valencia y Cataluña, con el dominio directo y demás derechos del de Mallorca y condado de Rosellón, pero diciendo de paso que sin perjuicio de esta unión, se reservaba el monarca la facultad de dar algunos pueblos y heredamientos á sus hijos y á otros que tuviese por conveniente. Manifestó su disgusto el reino por esta reserva, y D. Alfonso IV dió un estatuto en 1328, obligándose á no usar de ella. Mas casado en segundo matrimonio con Doña Leonor de Castilla, y deseoso de complacerla en sus hijos, Alfonso IV hizo donación en 1332 al infante D. Fernando de Játiva, Alcira, Murviedro, Morella, Burriana, Castellón, Alicante, Valle de Elda, Novelda, Orihuela y Guadamar. Pidieron protección estas ciudades á la de Valencia, pero nada hicieron los jurados de ésta por el temor de que el rey los mandara

matar, hasta que se puso á su frente el esforzado Guillén de Vinatea, el cual habló con tanta energía al rey que consiguió la revocación de las donaciones. Posteriormente, D. Pedro IV en las Cortes de 1336 y D. Alfonso V en las de 1418, confirmaron el principio de la integridad del territorio, salvo el caso de evidente necesidad y con asentimiento de las Cortes.

§ II. **Los Fueros de D. Jaime el Conquistador.** —Pretendía la nobleza aragonesa que el reino conquistado quedase sujeto á los Fueros generales de su país, salvo los privilegios que exigieran las necesidades de su repoblación y defensa. Mas no fué de este parecer D. Jaime el Conquistador; y en uso de su soberanía sobre el nuevo reino, que no creía limitada como entendían los aragoneses por sus ofrecimientos anteriores á la conquista, puesto que sólo había prometido en las Cortes de Monzón darles parte de la tierra como en efecto hizo, otorgó en 1239 los Fueros generales de Valencia *(furs)*, «con voluntad é consejo» de una comisión compuesta de D. Vidal de Canellas con siete obispos más de Aragón y Cataluña, once barones, y diecinueve hombres buenos de la ciudad. A esta colección se agregó en 1250, la ley de los términos del reino y de la ciudad de Valencia.

A petición de los tres estamentos de la nobleza, el clero y el pueblo, aprobó el mismo rey D. Jaime la enmienda y adición de los Fueros en 1270, jurándolos y mandando que los jurasen sus sucesores dentro del mes de su llegada á Valencia, comprometiéndose en su juramento «á no añadir, quitar, corregir ó mudar cosa alguna en lo sucesivo, si no conviniera hacerlo por evidente y máxima necesidad; y que entonces se haría con asenso y voluntad *vuestra* (de los estamentos); y así por Nos y todos nuestros sucesores, los tendremos y haremos tener y observar y guardar inviolablemente».

¿Tuvieron los Fueros de 1270 el carácter de *pacto constitucional* entre el rey y el reino? Diríase que no á juzgar por lo que afirmaron D. Francisco de León y D. Lorenzo

Matheu y Sanz, concediendo á los reyes facultad omnímoda para revocarlos por sí mismos, negando que fuesen leyes paccionadas porque no hubo por parte del reino oblación de dinero, y sosteniendo terminantemente el segundo de estos comentaristas, que mal pudieron hacerse en Cortes, cuando no hay reuniones de brazos que merezcan este nombre hasta 1283 en tiempo de D. Pedro III. Pero si se niega que fueron leyes paccionadas porque no medió oblación, D. Francisco Xavier Borrull y D. Vicente Boix, que le sigue completamente en su capítulo de Fueros, han demostrado que los valencianos dieron una cantidad al rey «per amillorar, smenar é confirmar els Furs». En cuanto á si fueron hechos en Cortes, sostienen el P. Ribelles y Diago que ya las había desde antes de 1270, claro aparece que pidieron á D. Jaime la reforma los tres testamentos unidos, y expresamente declaró Alfonso IV en 1329 que el Fuero de Valencia como ley única «editus, promulgatus ac datus fuisset in *generali curia* dicto regno». Las palabras del juramento de D. Jaime, que hemos trascrito, son la mejor prueba del compromiso que adquirió el rey de no alterar la constitución del reino sin su consentimiento, «desprendiéndose él mismo, como dice Borrull, en favor del pueblo, de una parte de la soberanía que enteramente le correspondía por su derecho de conquista».

La organización del nuevo reino, fué la obra predilecta de D. Jaime. Redactó los Fueros en lemosín, y al par que así daba satisfacción á sus propias aficiones literarias, revelaba su tendencia á estrechar los vínculos de Valencia con Cataluña y el Mediodía de Francia, cuya cultura florecía sobre las demás en aquella época. Quiso D. Jaime librar al nuevo reino de influencias extrañas, y no obstante su profunda fé religiosa y su obediencia á Roma en lo espiritual, impidió la amortización eclesiástica y prohibió terminantemente que se aplicasen las Decretales en asuntos seculares; esta prohibición fué común también al Derecho romano, estableciendo que no hubiese otra autoridad fuera del Código oficial que «el buen sentido y la equidad».

Notables escritores, como Tourtoulón, han atribuído á D. Jaime el pensamiento de hacer del Código de Valencia el centro hacia el cual convergiesen, por la fuerza irresistible de la atracción, las diversas legislaciones de los Estados de su corona, para fundirse un día en unidad permanente. Cuando menos, claro aparece que haciendo de nuevo y de una vez la constitución política de Valencia, implantó allí el espíritu liberal de Aragón y Cataluña, pero librando á la monarquía del predominio de los señores feudales, estableciendo desde luego la alianza de la corona con el estado llano y fortificando con grandes concesiones la vida independiente de las ciudades.

Contienen los Fueros de Valencia, numerosas máximas y disposiciones que son expresión de un concepto del Derecho muy superior á su tiempo. El respeto á la *personalidad* se revela en la prohibición de imponer como pena la servidumbre ó la entrega del reo al ofendido, en la posibilidad de librarse por fianza de la prisión preventiva, en la fijación de un plazo máximo para ésta de treinta días, etc.; y el principio de *igualdad* ante la ley, queda reconocido cuando se dice: «que en cosas semejantes debe haber el mismo juicio y el mismo derecho». Proclámase que la verdadera misión del rey es la justicia, que al propio tiempo sirve de límite á su autoridad: «la razón por la cual debe reinar un rey, es principalmente por la justicia, y si no hubiese justicia las gentes no necesitarían rey»; y en otro lugar se añade: «Nos y la cort debemos ante todo mantener en su derecho, sin ningún subterfugio, á pupilos y viudas, ancianos y débiles y á todos aquellos que requieren merced cuando son caídos en pobreza ó apuro por acaso, porque no debe haber para Nos ni para la cort influencia de personas ni de provecho, y así es que la cort debe oir al pequeño como al grande y al pobre como al rico». Pero lo que más sorprende en lo que se refiere á la administración de justicia, según los Fueros; es haber establecido la *publicidad* de los debates después de la instrucción, haber dado participación en las sentencias á los prohombres de la ciudad formando con el

Justicia un jurado, y haber reconocido á todos los ciudadanos el derecho de detener á los malhechores sorprendidos *in fraganti*, juntamente con el deber de prestar auxilio á los oficiales reales encargados de su persecución y arresto.

§ III. **La Nobleza y la jurisdicción real.**— Formada la nobleza valenciana por los ricos hombres, barones, caballeros, donceles y generosos que vinieron á la conquista, procedentes de Aragón y Cataluña, no constituyó una clase tan poderosa como en estos países, por el cuidado que tuvo la monarquía de fundar el nuevo reino sobre la base del estado llano.

Consideró D. Jaime la jurisdicción como inherente al poder real, ejerciéndola por medio de los justicias de las ciudades; y que una parte de la nobleza estaba sometida á los justicias reales, pruébanlo las reclamaciones que esta clase dirigió al rey después de los Fueros de 1239, diciendo que no era justo que sólo se proveyese este cargo en plebeyos, habiendo de juzgar tambien á caballeros, por lo cual se dispuso en la reforma de 1270 que fuese caballero uno de los tres que se le propusieran en terna para desempeñarlo.

Pero la alta nobleza territorial y militar, recordaba demasiado los grandes derechos que tenía sobre sus vasallos en Aragón y Cataluña, para que la Corona pudiera librarse de compartir con ella sus facultades jurisdiccionales. Harto hizo el rey D. Jaime con proclamar, que «la justicia de sangre ó justicia personal es del imperio, y que no puede cederla el príncipe á quien quiera que sea», prohibiendo «á todo rico-hombre, noble, caballero, ciudadano ó secular», atribuírsela en modo alguno. Pero esto solo se refería en lo criminal á la imposición de penas corporales, y en cuanto á lo civil hubo de reconocerse en el propietario ó señor alodial, la facultad de dirimir las cuestiones sobre prestación de servicios, el luismo y la fadiga dentro de sus tierras, aunque por medio de jueces que no fuesen sospechosos, si él tuviera parte en el asunto, entendiéndose que de los demás asuntos civiles cabría apelación ante el *justicia* de Valencia.

No se avino la nobleza con tales disposiciones, que tanto distaban, sin embargo, de sus antiguos privilegios señoriales, y esta fué una de las causas de su grande oposición al Fuero valenciano. El mismo D. Jaime tuvo que ceder haciendo concesiones de la alta justicia, y los señores aragoneses, no contentos con poblar á Fuero de Aragón sus tierras, pretendían que éste fuese ley general para todo el reino. Pero esta tendencia señorial era contrarrestada por el estado llano, y si el Fuero de Valencia no se abolió, fué por el empeño que en defenderlo tuvieron las ciudades.

La concordia entre tan opuestas corrientes, se hizo en las Cortes de Valencia de 1329, reinando D. Alfonso IV el Benigno. Se otorgó en estas Cortes á los eclesiásticos, caballeros y plebeyos, que poseyeran entonces ó levantasen después pueblos de quince ó más familias ó casas, en el término de cualquier ciudad, señorío ó realengo, la jurisdicción civil y también aquella parte de la criminal que no se refiriese á delitos que hubieran de castigarse con pena de muerte ó mutilación; declarábase que el mero imperio pertenecía al rey; se reconocía, sin embargo, en los que antes lo hubieran ejercido, y se confirmaban los Fueros de Valencia para todo el territorio que no se rigiese ya por leyes aragonesas, aboliendo todas las cartas que contra los mismos se hubiesen dado. De esta suerte, á trueque de respetar los hechos consumados, se volvía á lo primeramente establecido, convirtiendo el privilegio jurisdiccional en medio de repoblación, de cuyo beneficio podían participar todas las clases.

Las Cortes de Valencia de 1336, acordaron que no pudieran hacerse concesiones reales del mero imperio, sino en caso de exigirlo la necesidad ó utilidad del reino y con aprobación de las Cortes. Pero el mismo D. Pedro IV, que otorgó este privilegio, enajenó el mero imperio de Nules á Gilaberto Centelles; quejáronse las Cortes de 1342, disculpóse el rey por la necesidad de atender á los gastos de guerra y con haber hecho la enajenación á carta de gracia, replicaron aquéllas con la fórmula «la Cort no acepta la resposta», y por más que D. Pedro contestó «lo Rey persevera», es lo cierto que no tardó en volver el imperio á la corona, quedando en pie la máxima consignada por D. Jaime en los Fueros.

§ IV. El estado llano y el régimen municipal.—Refléjase en el régimen independiente de las ciudades y principalmente en el de Valencia, el espíritu liberal del Fuero.

Concedió D. Jaime I el gobierno y administración de la ciudad de Valencia á cuatro individuos llamados *jurados* (*jurats*), en unión de un cuerpo consultivo formado por un número indeterminado de *consejeros* (*consellers*). Unos y otros habían de ser plebeyos y su designación popular, eligiendo los jurados y consejeros salientes á los jurados entrantes, y éstos, después de prestar juramento ante el rey ó el bayle, á los consejeros que hubieran de auxiliarles. Estos funcionarios populares deliberaban y obraban libremente, ejerciendo el Poder ejecutivo en la ciudad, los jurados con autoridad activa y los consejeros con la deliberante y consultiva.

D. Jaime II elevó á seis el número de *jurados*, estableciéndose luego por Alfonso IV en las Cortes de 1329, que dos de ellos fuesen de la clase de generosos ó caballeros.

El *Consejo general* sufrió diversas modificaciones, quedando por fin organizado del siguiente modo: componíanle 132 individuos, de los cuales 6 eran caballeros, 4 abogados, 2 notarios, 4 ciudadanos honrados, 2 mercaderes, 66 de oficios mecánicos (dos por cada uno de los 33 oficios aprobados) y 48 en representación de las parroquias (cuatro por cada una de las 12 que existían). Esta organización subsistió hasta los tiempos de Matheu y Sanz que habla de ella en su obra *De regimine regni Valentiæ* publicada en 1677. Procurábase armonizar así en el Consejo de la ciudad, la representación individual por *parroquias* con la representación social por *gremios*; últimamente, la designación de unos y otros representantes se hizo por los *jurados*, que elegían libremente á los de las parroquias y escogían dos de entre cuatro

elegidos por cada oficio. Tal participación de los gremios en el gobierno municipal de Cataluña y Valencia, prueba que la institución gremial tuvo mayor importancia en estos países que en Aragón y en Castilla, donde su influjo, con ser grande en el orden social, no se manifestó de un modo directo en el orden político y administrativo.

Cada ciudad tenía un juez particular, llamado *justicia*, que en unión de los prohombres desempeñaba por un año las funciones judiciales. Reservó D. Jaime su nombramiento á la corona aunque debiera elegirle, según los primeros Fueros, de entre tres ciudadanos que para este cargo se le propusieran; pero habiendo reclamado la nobleza contra esta exclusión, dispuso en la enmienda de 1272, que uno de los tres propuestos perteneciese á la clase de caballeros. Determinó D. Jaime II que hubiese dos justicias en Valencia, y así lo confirmó D. Alfonso IV en las Cortes de 1329, separando la jurisdicción civil de la criminal, y ordenando que si el uno era ciudadano, fuese el otro caballero ó generoso. Estas mismas Cortes establecieron que en Játiva, Morella, Murviedro, Alcira, Castellón y Burriana, por no haber más que un *justicia*, alternasen cada año ciudadanos y caballeros, siendo uno de éstos *jurado* cuando no correspondiese aquel cargo á los de su clase, sin perjuicio de que constantemente hubiese dos caballeros en el *consejo*. En tiempo de la Unión vióse obligado Pedro IV á establecer en Valencia el Justicia Mayor á la manera como existía en Aragón, pero no logró sobrevivir á la derrota de los confederados; tal vez, de haberse conservado, se hubiera evitado la lucha de las germanías, pues como elemento armónico de las diversas clases sociales, hubiese resuelto pacíficamente por vías legales los conflictos entre el pueblo y la nobleza.

Creó también D. Jaime I el cargo de *almotacén*, de nombramiento parecido al del Justicia, encomendándole la policía de las calles, plazas y mercados, y otorgándole jurisdicción para entender en todas las cuestiones que con ella se relacionasen, así como para castigar las faltas ó infracciones.

Estableció igualmente D. Jaime el tribunal de los *acequieros*, elegidos por los regantes de cada acequia, para cuidar de la conservación de las acequias y de sus azudes y procurar el justo repartimiento de las aguas, con la facultad de conocer y resolver verbalmente las cuestiones que sobre tal objeto se suscitasen.

Merecen especial mención, entre los funcionarios municipales de Valencia, el *maestre racional* que Matheu y Sanz compara al cuestor de Roma, encargado de cobrar las rentas de la ciudad y llevar la cuenta de sus caudales; y el *padre de huérfanos*, que se instituyó en tiempo de D. Pedro IV y que el consejo general nombraba, cuya misión era recoger, vigilar y dar oficio á los huérfanos de padre y madre ó hijos de padre impedido.

La autoridad superior civil en todos los pueblos de realengo era el *bayle general*. Creado este cargo por D. Jaime I para cobrar los censos y rentas reales, fué de exclusivo nombramiento de la corona, ensanchándose el círculo de sus atribuciones con la jurisdicción en los asuntos que se refirieran al real patrimonio y en todos los que guardasen alguna conexión con ellos por diversos que fuesen. Cuando el rey se hallaba ausente, los jurados prestaban sus juramentos ante el bayle, lo cual indica su cualidad de ser el representante más caracterizado de la corona.

Andando el tiempo la insaculación se hizo el sistema general para la provisión de los cargos públicos, siendo designados por suerte, desde 1633, los justicias, el almotacén y los jurados, pero consiguiendo el Consejo general que los jurados, racional y síndico, pudieran compartir con el virey la facultad de hacer la insaculación de las personas que hubieran de ocupar anualmente aquellos puestos.

§ V. **Las Cortes y la Diputación**.—A semejanza de las Cortes catalanas, compusiéronse las de Valencia de tres brazos ó estamentos: el *eclesiástico*, formado por el arzobispo de Valencia, obispos, maestres y comendadores de las órdenes militares, abades, priores y representantes de los cabildos; el noble ó *militar*, constituído, según Vi-

llarroya, por nobles, generosos y caballeros, naturales del reino que viviesen con autoridad y decoro; y el *real* ó popular, compuesto por los procuradores ó síndicos de las ciudades y villas reales. Los nobles que se dedicasen á profesiones ó artes, que no fuesen la abogacía, no podían formar parte del brazo militar. Por varios que fuesen los representantes de cada ciudad, sólo tenía ésta un voto, excepto Valencia que disponía de cinco.

D. Jaime I en su privilegio de 1261, impuso á sus sucesores la obligación de convocar las Cortes generales para los valencianos en el plazo máximo de treinta días después de hallarse en Valencia, para jurar y confirmar en ellas los fueros, privilegios y costumbres, cuya obligación fué confirmada en muchas disposiciones posteriores.

Tuvieron las Cortes con el rey la *potestad legislativa*, revistiendo los fueros el carácter de leyes paccionadas que solamente podían modificarse de común acuerdo entre los brazos y el monarca. Así lo estableció D. Jaime I en la adición de fueros de 1270, según hemos visto anteriormente; y así se observó en la práctica, revocando á petición de las Cortes los mismos reyes, como Pedro III y Jaime II, las disposiciones que ellos ó sus predecesores hubieran dado en contra de los Fueros y sin asentimiento de las Cortes. Consecuencia de esto, era la imposibilidad en que se hallaban los reyes de alterar las contribuciones, por haberlas establecido fijamente los Fueros, y la necesidad de que acudiesen á las Cortes para obtener recursos extraordinarios no comprendidos en los mismos, obteniéndolos, si aquéllas consentían, á título de *donativos* voluntarios.

La convocatoria de las Cortes valencianas, su apertura, organización interna, institución de promovedores y tratadores, procedimiento parlamentario y resolución de greujes, vienen á ser como en las Cortes de Aragón, y más bien como en las de Cataluña. Del mismo modo que en las catalanas, sólo se exige en las de Valencia la unanimidad en el brazo militar. Y á diferencia de las de Aragón y Cataluña, los tres brazos de las Cortes valencianas, no se considera-

ban disueltos cuando se disolvían las Cortes, pudiendo reunirse cada uno de por sí, pero separadamente de los demás, tomando el nombre de *estamentos*, según Villarroya; convocados por sus respectivos presidentes, deliberaban y dirigían peticiones al rey en los asuntos de su clase; el brazo real se entendía representado por los jurados y síndicos de Valencia, y no podía reunirse con carácter general sino por convocatoria del monarca.

Propio de las Cortes valencianas fué, también, el rigor con que se estableció el principio de la independencia del diputado, prohibiéndole «obtener para sí, *ni para otro*, cosa alguna, sino solamente para la ciudad que le enviaba».

Hubo en Valencia una *Diputación* de carácter permanente, designada por las Cortes, cuya principal misión consistía en la recaudación de las contribuciones impuestas por las Cortes, ante las cuales sólo debía rendir cuentas, sin que el rey ni sus oficiales pudieran entorpecer el ejercicio de sus funciones. Fué creada por D. Pedro IV en las Cortes de Monzón de 1376, sobre la base de un solo diputado, reformada en 1403, y constituída definitivamente en las Cortes de Valencia de 1419, que determinaron se compusiera de seis diputados, seis contadores, tres clavarios ó receptores y tres administradores, nombrados todos por igual por los tres estamentos, y habiendo de servir sus cargos durante tres años.

CUARTA EPOCA

DESDE EL AÑO 1492 HASTA EL 1808.

CAPÍTULO XVI.

España bajo la monarquía nacional y absoluta.

SUMARIO.—I. Idea general política de España en esta época. 1. Los Reyes Católicos. 2. Casa de Austria; Comunidades de Castilla, germanías de Valencia y levantamientos de Aragón y Cataluña. 3. Casa de Borbón.

II. Influencia política de la Nobleza, el Clero y el Pueblo.

III. La institución monárquica. 1. Vicisitudes del principio hereditario. 2. Autoridad de los monarcas. 3. Manifestaciones del régimen absoluto.

IV. Decadencia y desaparición de las Cortes.

§ I. **Idea general política de España en esta época.**—Comienza esta época con la toma de Granada y concluye con la guerra de la Independencia: el primero de estos acontecimientos, significa el término de la reconquista y se enlaza con la formación de un solo Estado para toda la nacionalidad española; el segundo, señala la aparición del régimen constitucional de nuestros días; y entre uno y otro, se extiende un período de tres siglos durante los cuales impera en España el *absolutismo*, bajo una monarquía común á todo el territorio nacional.

1) LOS REYES CATÓLICOS.—El matrimonio de los reyes Católicos, reunió en una sola corona las de Castilla y de Aragón, con todos los reinos y señoríos que de ellas dependían; la conquista de Granada verificada por estos mismos reyes, puso fin á la dominación musulmana en nuestro suelo, y la ocupación de la Navarra española por D. Fer-

nando el Católico, acabó de formar la unidad política de España. Propusiéronse los reyes Católicos establecer también la unidad religiosa, expulsando á los judíos y creando el Tribunal de la Inquisición, aprobado por la Santa Sede en la bula de 1478. Su política aspiró á cimentar el poder monárquico y á quebrantar la influencia de la nobleza, convirtiéndola hábilmente en servidora del trono, incautándose de la administración de las Ordenes militares, uniformando y vigorizando la justicia real, favoreciendo á los letrados, y creando la Santa Hermandad, institución que mantenía armados á los pueblos para la persecución de los malhechores y que constituía una especie de milicia adicta á los intereses de la corona.

Continuador de la política de los Reyes Católicos, aunque imprimiéndola un sello especial, fué el Cardenal Jiménez de Cisneros, á quien Robertson considera como el primero de los hombres de Estado modernos; encargado de la regencia por el testamento de D. Fernando el Católico, á causa de la incapacidad de la reina Doña Juana y de la ausencia del príncipe D. Carlos, tuvo á raya á los nobles, comenzó la organización de un ejército permanente sobre la base del armamento nacional, y procuró estrechar los vínculos de la monarquía con el pueblo.

2) CASA DE AUSTRIA.—La política conciliadora del gran Cardenal, fué bruscamente interrumpida por la venida de Carlos I que, educado en Gante contra la voluntad de sus abuelos los Reyes Católicos, era extraño á las costumbres del país y aparecía rodeado de favoritos flamencos y tudescos que abusaban escandalosamente de la influencia que sobre él ejercían. La irritante conducta de los extranjeros y el despótico proceder del monarca, produjeron el descontento de los pueblos, que estalló cuando éste hubo de ausentarse de la Península para tomar posesión del Imperio de Alemania.

Levantáronse en armas las dos Castillas y parte de Andalucía, tomando los pueblos sublevados el nombre de *Comunidades*. Pedían los comuneros que no se destruyesen las

libertades castellanas y se conservara la participación que el elemento popular había tenido en el gobierno, formulando las bases de una constitución orgánica en «sus capítulos de reforma»; respetaban los derechos de la corona, pero querían también que se asegurasen los derechos de la colectividad, reuniendo Cortes cada tres años, que tuviesen intervención en las leyes y otorgamiento de impuestos y se eligieran por distritos (diócesis), reformando la administración de justicia con el nombramiento de oidores designados por el rey entre tres letrados propuestos por los electores de cada diócesis, y organizando una milicia compuesta de todos los habitantes de las municipalidades, armados á su propia costa. Pero el principio de libertad representado por las Comunidades, quedó vencido en Villalar por el absolutismo (1520) merced á causas diversas, entre las cuales figuran en primer término la mala dirección y la falta de unidad en el movimiento; tal vez hubiera sido otra la suerte de las Comunidades, como dice muy bien el Sr. Gil Sanz, si la casualidad que detuvo la nave de Cromwell cuando debía abandonar su patria, hubiera detenido también la de alguno de aquellos aventureros conquistadores de América, como Hernán Cortés, colocándolos al frente de los comuneros. Su triunfo hubiese anticipado en España, por más de un siglo, los efectos de la Revolución en Inglaterra. La nobleza peleó contra los comuneros al lado de los imperiales; pero no tardó en espiar su culpa, siendo expulsada por el Emperador de las Cortes en las de Toledo 1538.

Casi por el mismo tiempo que las Comunidades de Castilla, aunque con mayor duración y lucha más sangrienta, tuvieron lugar las *Germanías* de Valencia. La oposición entre la nobleza y el pueblo, que hemos visto manifestarse en aquel reino desde la conquista del rey D. Jaime por las grandes franquicias que otorgara á las ciudades, estalló en cruda guerra con ocasión de escandalosos ultrajes que infirieron algunos nobles á gente de llana condición. La facultad que alcanzaron los valencianos para rechazar á los piratas berberiscos, de levantarse en armas por grupos de

diez individuos que se reunían en cuerpos de á ciento, á las órdenes todos de *trece* síndicos por ellos elegidos, favoreció la organización y resistencia de los agermanados. Luchaban éstos al grito de «mueran los nobles y viva el rey», pero haciendo el rey causa común con la nobleza, fueron derrotados, perdiendo muchas de sus franquicias populares.

No favorecieron á castellanos ni valencianos en estas contiendas, el reino de Aragón ni el principado de Cataluña, pagando luego su falta en los reinados de Felipe II y Felipe IV. Los acontecimientos ocurridos con motivo de la persecución contra Antonio Pérez, acogido al Fuero de manifestación, produjeron la ruina de las libertades aragonesas, pues aun cuando Felipe II no abolió los fueros, los quebrantó de tal modo, que la constitución perdió su antiguo carácter, transformándose sus instituciones en beneficio del absolutismo. La sublevación de Cataluña, comenzada por un motín promovido por el Conde-duque de Olivares con el secreto fin de quitarla sus privilegios, trajo la pérdida del Rosellón é irrogó graves males al principado en una guerra de doce años, quebrantando su antiguo poderío aunque tampoco se abolieron entonces sus instituciones forales. Con motivo de esta guerra, Portugal unido á España desde Felipe II, se hizo independiente, no queriendo tolerar por más tiempo el despotismo de la casa de Austria.

3) Casa de Borbón.—Vencedor Felipe V en la guerra de sucesión, acabó de arrancar los fueros á Valencia, Aragón y Cataluña por haber defendido al Archiduque, devolviéndoselos luego á catalanes y aragoneses, pero únicamente en lo relativo al derecho privado. Tal vez, si el Archiduque hubiese ganado en la contienda, cumpliendo su promesa de conservar los fueros á sus partidarios, la constitución política del reino de Aragón se hubiera extendido por toda la monarquía, con lo cual la dominación de la casa de Austria sólo sería un paréntesis en la historia de las libertades patrias y España no habría sufrido tan rudos golpes al entrar en el régimen constitucional moderno.

Pero la casa de Borbón continuó en la senda del absolu-

tismo, aunque exagerándolo y modelándolo á la francesa, y acabaron de extinguirse nuestras gloriosas tradiciones de la Edad Media, justificando la conocida frase de que «en España la libertad es *antigua* y el despotismo *nuevo*», cuya idea completa el Sr. Pérez Pujol, diciendo que en nuestra patria «la libertad es *española* y el despotismo *extranjero*».

§ II. **Influencia de la nobleza, el clero y el pueblo.**—Con el advenimiento de la monarquía absoluta, hubo de modificarse la influencia política que en otro tiempo ejercieran la nobleza, el clero y el pueblo.

Respecto á la *nobleza*, siguieron los monarcas absolutos la política que Saavedra Fajardo aconsejaba cuando decía, «que importaba multiplicar é igualar los títulos y dignidades de los nobles, consumir sus haciendas en ostentaciones públicas y sus bríos en los trabajos de la guerra, divertir sus pensamientos en las ocupaciones de la paz, y humillar sus espíritus en los oficios serviles de palacio». Los reyes Católicos procuraron apartarla de sus castillos feudales, atrayéndola hacia su trono y convirtiéndola de guerrera en cortesana, lo cual la hacía sumisa, debilitaba sus fuerzas y la empobrecía; la casa de Austria continuó la misma política, dando cargos y empleos á los nobles y acabando de someterlos á su voluntad, porque como servidores de la corte tenían que cumplir la etiqueta, como militares la ordenanza y como diplomáticos las comisiones que recibían; y la casa de Borbón no tuvo que ocuparse de la nobleza como cuerpo por estar ya abatida, limitándose á favorecer individualmente á los nobles por sus condiciones personales. A medida que la nobleza iba perdiendo su influencia política, quiso convertirla en civil, refugiándose en la institución de los mayorazgos, pero ni de esto, ni del camino que se le abría en el desempeño de los cargos públicos, supo sacar partido, como dice muy bien el Sr. Colmeiro, pues mientras se ocupaba en ostentar sus vínculos y pergaminos, descuidó su educación y carrera política, dejando que los hombres de llana condición fuesen los que desempeñaran ordinariamente los altos puestos de la magistratura, el episcopado y el consejo de los reyes.

El *clero*, considerado como clase político-social, que durante la Edad Media mantuvo más estrecha alianza con los papas que con los reyes, luego que el Pontificado perdió su influjo temporal, se constituyó en poderoso auxiliar de la monarquía, poniendo muchas veces la santidad de la religión al servicio de la política. Grande utilidad sacaron los reyes del Tribunal de la Inquisición para conseguir sus fines, y sabido es el importante papel que el fanatismo religioso desempeñó en la política de esta época, logrando la expulsión de los moriscos en tiempo de Felipe III y contribuyendo á la debilidad é impotencia de la nación en el reinado de Carlos II.

En cuanto á la influencia del *pueblo*, basta decir que vencido en las Comunidades de Castilla, en las Germanías de Valencia y en los levantamientos de Aragón y de Cataluña, perdió su poder político; pero como era la única clase que trabajaba y cada vez iba adquiriendo mayor ilustración y cultura, su influjo como elemento social fué creciendo, y los reyes sacaban de su seno consejeros y ministros.

En suma, al concluir esta época, sólo quedaba en pie un elemento político, poderoso y fuerte que era la *monarquía*, la cual veía en el clero el defensor de su derecho divino, y escogía de entre la nobleza y el pueblo sus servidores, pero sin darles participación en el gobierno como representantes de tales clases sociales.

§ III. **La institución monárquica.**

1) VICISITUDES DEL PRINCIPIO HEREDITARIO.—Sabida es la contienda que produjo la cuestión de sucesión al trono, en los últimos días del reinado de Carlos II. Dos partidos disputábanse la herencia: el francés, que sostenía los derechos de Doña María Teresa, hermana mayor de Carlos II, casada con Luis XIV; y el austriaco, que defendía los de Doña Margarita, hermana segunda, casada con el emperador Leopoldo de Austria. Según las leyes de Partida, correspondía la corona á María Teresa; pero había renuncia-

do sus derechos eventuales en el tratado de los Pirineos de 1659, y esto daba aliento á los contrarios. Carlos II resolvió por fin la cuestión en su favor, influído por la corte romana y el poderío del rey de Francia, instituyendo heredero en su testamento á Felipe V, duque de Anjou y nieto de Luis XIV. Merece recordarse la oposición que en el Consejo de Estado hizo el Conde de Frigiliana al emitir su voto sobre este asunto, proponiendo que se designara sucesor á Carlos II en una forma parecida al compromiso de Caspe, y exclamando «hoy destruísteis la monarquía» cuando vió la votación perdida y que la corriente del absolutismo había borrado por completo la memoria del derecho de los pueblos.

Felipe V, que debió el trono á la forma cognaticia establecida por las leyes de Partida, cambió luego esta forma por la aguaticia excluyendo á las hembras, con el fin de que no pudiera salir la corona de España de la casa de Borbón por un enlace matrimonial. Consultó previamente al Consejo de Estado y al Consejo de Castilla; triunfó con facilidad del primero, pero no así del segundo, cuya respuesta hizo quemar por no ser favorable, mandando luego que cada uno de sus miembros le contestase particularmente, mediante lo cual parece que consiguió un dictamen á su gusto. Sometida la cuestión á las Cortes de 1712, los procuradores se declararon incompetentes por no tener autorización bastante para este asunto en sus poderes. Por fin, convocadas nuevas Cortes con tal propósito, quedaron satisfechos los deseos del rey, publicándose la pragmática de 10 de Mayo de 1713, que introdujo en España la llamada *ley sálica*, ó sea la forma agnaticia de la monarquía, conocida en Francia con tal nombre por atribuirse su origen á los franco-salios.

Mantúvose en vigor la ley sálica hasta 1789, en que reunidas las Cortes para jurar al príncipe de Asturias, elevaron una petición á Carlos IV para que la derogase, petición insinuada por los ministros, y que el rey aprobó, recomendando el secreto, no publicándose entonces la prag-

mática-sanción por no disgustar á los Borbones de Francia (1).

2) Autoridad de los monarcas.—La autoridad de los monarcas es grandísima en esta época, pues reinan según su voluntad y capricho, gobernando el reino como patrimonio particular, asumiendo todas las funciones del poder, y ejerciéndolas sin contemporizar con ningún elemento social, salvo el eclesiástico al cual favorecen por el apoyo que les presta.

Tuvieron los reyes en toda su plenitud la *potestad legislativa*, que ejercían directamente por sí ó sirviéndose de los cuerpos que les rodeaban, en la forma de pragmáticas, reales cédulas y autos acordados.

Administraban *justicia* por delegación del rey, como jueces ordinarios, los *corregidores* y *alcaldes de casa y corte*, y como tribunales superiores las *chancillerías* y *audiencias*, cuya institución nacida en la época anterior recibe grande impulso de los Reyes Católicos, extendiéndose por todo el territorio en los reinados posteriores.

Valiéronse los reyes de numerosos cuerpos y funcionarios para el ejercicio de su potestad *ejecutiva*, pero sin que sus atribuciones tuviesen otro carácter que el de delegadas, ni se hallasen definidas, ni aun siquiera separadas de las del orden judicial.

---

(1) Las Cortes de Madrid de 1789, en sesión de 30 de Septiembre, apro-
baron por unanimidad la propuesta para que se derogase el auto acorda-
do de 1713, como quiera que no podía conceptuarse lo resuelto en él como
ley fundamental por ser en contra de las que existían y estaban juradas,
no habiéndose pedido ni tratado por el *reino* una alteración tan notable
en la sucesión de la corona, y para que en España se guardasen las an-
tiguas leyes y costumbre inmemorial atestiguada en la ley 2.ª, tít. XV,
Partida II. En la sesión del 31 de Octubre se dió cuenta de la resolución
favorable del Rey, mandando á su Consejo expedir la pragmática sanción
que en tales casos se acostumbraba, pero encargando guardar por en-
tonces el mayor secreto por convenir así á su servicio. El Consejo había
dictado el 30 este decreto: «Publicada, cúmplase lo que S. M. manda;
quedando reservada la petición y resolución originales para publicarse
mañana en Cortes, y luego que se hayan sacado las certificaciones co-
rrespondientes por los escribanos mayores de Cortes, lo devolverán todo
original á la secretaría, para que se conserve con la reserva que su ma-
jestad encarga y conviene.» Colección de documentos inéditos para la
Historia de España, tomo XVII (1850).

Figuraba en primer término por su importancia el *Consejo Real*, llamado usualmente *Consejo de Castilla*. Los Reyes Católicos le reformaron, en menoscabo del influjo de la nobleza, mandando que se compusiera de un prelado y doce plazas, tres para caballeros y nueve para letrados, y aunque por razón de sus títulos conservó la grandeza el derecho de asistencia, fué á condición de no tener voto; Felipe II aumentó cuatro plazas en el Consejo y lo compuso todo de letrados; Felipe III lo dividió en salas, fijando su respectiva competencia; Carlos II aumentó los consejeros hasta 20; y Felipe V, después de aplicar durante dos años la reforma (nueva planta) de Macanaz, hecha á imitación de los Parlamentos franceses, establecio en 1715 su organización definitiva, disponiendo que se compusiera de veintidós consejeros repartidos en cuatro salas, llamadas de Gobierno, de Justicia, de Provincia y de Mil quinientas, y fuese presidido por una sola cabeza ó gobernador como antes de la nueva planta. El poder del Consejo Real era inmenso, siendo su presidente, como decía Garma, la voz y mano del rey y el príncipe de la justicia; ejercía el Consejo la suprema vigilancia para el cumplimiento de las leyes en todo el reino, visitaba las universidades y tribunales, procuraba el fomento de la agricultura, el comercio, los montes, los pósitos y en general los intereses económicos y administrativos, concedía licencias para impresión de libros, velaba por la observancia de los Cánones del Concilio de Trento, cuidaba de la extirpación de los vicios públicos, podía avocar á sí los negocios civiles y criminales, entendía en los recursos de fuerza, de injusticia notoria, de segunda suplicación, conocía de los juicios de reversión á la corona, resolvía las competencias, etc., etc.

Desmembración del Consejo Real fué la *Real Cámara de Castilla*, que se organizó en 1518 con el presidente y cinco ó seis consejeros de aquél, para asesorar al rey en su misma cámara, y cuyas atribuciones fueron determinadas por Felipe II, encomendando á su especial cuidado las causas del Real patronato, concesiones de oficios, mercedes

de títulos, gracias de indulto, convocatoria de Cortes, etc.

Existía además el *Consejo de Estado*, establecido por Carlos I en 1525; venía á ser una especie de organización corporativa de los Secretarios de Estado y de despacho, que presidía el mismo rey, y entendía de los asuntos propios de estas secretarías.

Y había, en fin, otros muchos Consejos de *carácter especial*, que ya se consagraban á determinados asuntos (como los de Hacienda, Guerra, Almirantazgo, Cruzada, Inquisición y Ordenes militares), ya trataban de las cuestiones propias de ciertas provincias (como los de Indias, Coronilla de Aragón, Navarra, Portugal, Italia y Flandes).

Fácilmente se comprende cuál sería el estado de confusión de los negocios públicos, con tan numerosos consejos que funcionaban como cuerpos consultivos y como tribunales de justicia, y con audiencias y chancillerías que á su vez se mezclaban en el gobierno á pretexto de residenciar á los corregidores y oficiales reales; todo lo absorbían las cuestiones de competencia, y como si este caos judicial y administrativo no fuese bastante para que el capricho de los favoritos pudiera prevalecer sobre la opinión de jueces y consejeros que ellos mismos nombraban, todavía la intriga palaciega formaba tribunales y comisiones especiales de entre tales cuerpos, cuando hallaba alguna resistencia en funcionarios probos, según practicó el Conde-Duque de Olivares.

Regía el rey en persona el territorio castellano, aunque dejando los negocios á merced de su *secretario de despacho*, y enviaba *vireyes* ó *gobernadores* á las provincias, según la importancia de las mismas, para que en su nombre y representación las gobernasen; Galicia, Álava, Vizcaya, Guipúzcoa, tuvieron gobernadores, y vireyes Navarra, Aragón, Cataluña, Valencia, Nápoles, Sicilia y Flandes, discutiéndose entonces con gran calor la conveniencia de que tales jefes fuesen ó no del país que rigieran.

En cuanto á la administración *municipal*, inútil es decir que no hay que buscar bajo el régimen absoluto, la orga-

nización libre de los concejos de la Edad Media; los oficios concejiles se convirtieron de electivos y temporales, en vitalicios ó perpetuos de nombramiento real, enajenándolos la corona al mejor postor con la facultad de arrendarlos y trasmitirlos como un objeto de tráfico. Los Reyes Católicos dominaron los concejos, generalizando la institución de los *corregidores* (llamados también *asistentes)*, cargo á la vez judicial y administrativo, que pusieron en todos los pueblos principales de Castilla, primero temporalmente y luego por tiempo ilimitado. Carlos I centralizó la administración municipal en el Consejo de Castilla, quitando á los pueblos su antigua iniciativa. Felipe II y demás reyes de la casa de Austria, acabaron de corromper la administración local, creando oficios para luego venderlos y poder con su importe sostener nuestras costosas guerras; y «los de la casa de Borbón, dice el Sr. Colmeiro, dieron nuevas y prolijas ordenanzas á los corregidores ampliando sus facultades de justicia y policía, de modo que además de la jurisdicción civil y criminal, pasaba por su mano casi todo lo económico y gubernativo de los pueblos».

Preciso es, sin embargo, hacer justicia á Felipe V por haber procurado reformar la administración *central* con la organización de las tres secretarías de despacho ó ministerios de *Estado* (único que antes existía), *Guerra y Marina* y *Hacienda y Gracia y Justicia;* y la administración *local* con el establecimiento de los *intendentes de provincia*, á cuyo cargo puso la gestión de los intereses económicos, así como el fomento de la agricultura, industria y comercio.

3) Manifestaciones del régimen absoluto.—Manifiéstase el régimen absoluto en todos los actos de la corona, que antes se hallaron limitados por la intervención de las Cortes.

Disponen del trono los reyes en su *testamento* como de cosa propia, sin tener para nada en cuenta la voluntad del país. Da ejemplo Carlos I instituyendo heredero al príncipe de Asturias, á quien impone condiciones como á un sucesor cualquiera, haciendo desmembraciones del reino como

si se tratara de formar hijuelas, empleando frases como la de verificarla «motu propio», de «ser señor y natural propietario de estos reinos», de «no reconocer superior en lo temporal de la tierra», y mandando que «su voluntad» fuese cumplida como *ley* derogando todas las leyes, fueros y derechos que á ella se opusieren. Imitanle los tres Felipes que le siguen, usando expresiones semejantes; Carlos II resuelve por disposición testamentaria la cuestión de sucesión al trono en favor de la casa de Borbón; Luis I instituye único y universal heredero á su padre; y es común en los reyes de esta época prescindir por completo de las Cortes, que antes eran consultadas para otorgar el testamento regio ó aprobarlo después de otorgado.

Prescindíase también de las Cortes en la celebración de los *matrimonios reales*, ajustándose por pactos de familia, haciendo los reyes desmembraciones del reino para dotar á sus mujeres é hijas, y llegando hasta hipotecar parte del territorio nacional para seguridad de la dote mueble, como lo revela el caso de haber dado Carlos I á su mujer Doña Isabel de Portugal trescientas mil doblas con la hipoteca de las ciudades de Andújar, Úbeda y Baeza.

Por propia voluntad y sin contar tampoco con las Cortes, declaraban los reyes *la edad* en que sus hijos habían de ocupar el trono, y nombraban á su antojo *tutores y gobernadores del reino*. Carlos I habilitó *motu propio* á su nieto Carlos para el gobierno, aunque fuese menor de edad; y Felipe IV autorizó á su mujer Doña Mariana para que durante la minoría de Carlos II gobernase el reino sin necesidad de jura ni discernimiento, «porque era su voluntad dar á la reina cuanta autoridad él tenía sin reserva alguna».

Considerado el Estado como patrimonio de familia, en cuya posesión se entraba con independencia del voto público, nada tiene de extraño que cuando los reyes *renunciaban* la corona lo hiciesen sin consultar á las Cortes, cediéndola en quien querían como el que voluntariamente se desprende de sus bienes; sirvan de ejemplo las renuncias de Carlos I y Felipe V, que daban cumplido poder á sus ce-

sionarios para tomar desde luego posesión de sus reinos.

Si los reyes absolutos se acordaron de las Cortes en los actos en que éstas de antiguo intervenían, fué para la *jura* del inmediato sucesor por aconsejarlo el interés de familia, y aun en tales solemnidades solían deslizar frases parecidas á las que usaban en sus testamentos; así, el príncipe D. Fernando, hijo mayor de Felipe II, fué jurado en las Cortes de Madrid de 1573 «futuro rey y señor legítimo, natural, heredero y propietario de estos reinos».

§ IV. **Decadencia y desaparición de las Cortes.**—Caería en error quien limitándose á leer el catálogo de Cortes, creyese que las celebradas bajo el régimen absoluto fueron de igual naturaleza que las de la Edad Media. Desde que el emperador Carlos V despide á la nobleza de las famosas Cortes de Toledo de 1538, no vuelven á ser convocados los tres brazos del reino como tales brazos, y las Cortes se componen casi exclusivamente de procuradores pagados por la corona y de gente palaciega. Vencidos los concejos y humillada la nobleza, no podían ser las Cortes otra cosa que dócil instrumento de los reyes y recuerdo de sus pasadas glorias; cuando las quejas de los pueblos dejábanse oir por medio de procuradores no vendidos al poder real, sólo conseguían de los reyes una respuesta evasiva ó desdeñosa. Considerando la monarquía al reino como su patrimonio privado, no tenía para qué tolerar la intervención de las Cortes en cuestiones relacionadas con los derechos de la corona, resolviéndolo todo de por sí, como hemos visto anteriormente; y profesando la doctrina romana de que «*ley* es lo que al príncipe place», no necesitaba de las Cortes para ejercer el poder legislativo y poco le importaba dejar sin contestación las peticiones de los procuradores. Convenía sí á los reyes cobrar fácilmente los tributos, y por eso la casa de Austria que tanto gastaba en costosas y lejanas guerras, reunía las Cortes, hasta que inventó el medio de obtener directamente de los pueblos, con toda clase de amaños, la prórroga del servicio de millones.

Las peticiones de los procuradores y las respuestas de

los reyes, respecto á la potestad legislativa y al otorgamiento de impuestos, son signos de la agonía de las Cortes en el período que media desde Carlos V hasta Felipe IV que aun las celebra. Las Cortes de 1506 reclamaban su antigua participación en el poder legislativo; las de 1579 se contentaban con que «no se hiciesen ni publicasen leyes sin darles noticia de ellas»; las de 1590 se resignaban con que se las oyese «por vía de consejo»; las de 1602, 1607 y 1611 reiteraban parecidas súplicas, y los reyes limitábanse á contestar «se mirará lo que convenga», ó «no es bien hacer novedad en ello». Igualmente inútiles, á pesar también de su tono humilde, fueron las reclamaciones que hacían las Cortes en la concesión de impuestos; la llamada Comisión de millones, que las Cortes nombraban para vigilar la cobranza y distribución del subsidio, lejos de significar su poder sólo servía para facilitar al monarca la percepción del mismo, y aun esta Comisión, elegida primeramente por las Cortes, fué luego designada por sorteo, reformada con la agregación de ministros del Consejo de Castilla, é incorporada, por fin, en 1658 al Consejo de Hacienda con asentimiento de las Cortes. Muerto Felipe IV no volvieron á convocarse éstas ni siquiera para la prórroga del servicio de millones, sino que se obtuvo esta prórroga pidiéndola directamente á las ciudades en cédulas que las dispensaban de enviar sus procuradores; y es verdaderamente notable la real cédula de 25 de Julio de 1667 en que se mandaba á los corregidores que obtuviesen con maña el voto de los concejos «alzando el cabildo sin dar lugar á que se acabe de votar si no es en favor, continuando después en las diligencias convenientes para reducir á los regidores que se opusieren, y aplicando todos los medios y esfuerzos posibles, que se acostumbran en tales ocasiones para conseguir el fin que tanto importa...»

Al comenzar el reinado de Felipe V, pidió la nobleza, representada por el marqués de Villena, que se restableciera la antigua costumbre de celebrar Cortes; pero siguió el rey el dictamen de los Consejos de Estado y de Castilla que

encontraron la medida inconveniente, por la necesidad de conservar ilesa la autoridad real y de no desatar las pasiones populares. Si en 1702 hubo Cortes en Zaragoza y Barcelona, fué para contentar á los aragoneses y catalanes partidarios del Archiduque; y si en 1709 y 1713 reunió Felipe V Cortes generales en Madrid, fué para que jurasen aquéllas al príncipe D. Luis, y para renunciar solemnemente en éstas sus derechos á la corona de Francia y aprobar el Nuevo reglamento de sucesión. Y aunque otras tres veces celébranse Cortes en el siglo XVIII, es también por interés dinástico y sin que recobren aquéllas sus antiguas prerrogativas en materia de legislación y de impuestos. De suerte, que bien puede afirmarse, que la institución de las Cortes agoniza bajo la casa de Austria y muere bajo la casa de Borbón en el pasado siglo.

QUINTA ÉPOCA.

DESDE EL AÑO 1808 HASTA EL DÍA.

CAPÍTULO XVII.

España constitucional.

SUMARIO.—I. Aparición del régimen constitucional.
II. Reinado de Fernando VII. 1. Gobierno absoluto de 1814 al 20. 2. Gobierno constitucional de 1820 al 23. 3. Gobierno absoluto de 1823 al 33.
III. Menor edad de Doña Isabel II. 1. Regencia de Doña María Cristina. 2. Regencia de Espartero.
IV. Reinado de Doña Isabel II. 1. Declaración de la mayor edad. 2. Década del 44 al 54. 3. Bienio del 54 al 56. 4. Vicisitudes del 56 al 68.
V. Período de 1868 á 1874. 1. Gobierno provisional. 2. Reinado de D. Amadeo I. 3. República.
VI. Reinado de D. Alfonso XII.
VII. Minoría de D. Alfonso XIII; regencia de Doña María Cristina.
VIII. Consideración general sobre el carácter de la política contemporánea.

§ I. **Aparicion del régimen constitucional.**— Comprende esta época desde el año 1808 hasta el día, caracterizándose porque en ella se plantea en nuestra patria el *sistema representativo* moderno, bajo la forma de *constituciones escritas*.

La invasión francesa da ocasión al nacimiento del régimen constitucional en España por un doble concepto: haciendo pesar la influencia napoleónica sobre los afrancesados, que engendra el Estatuto de Bayona de 1808, y despertando con el estruendo de la lucha el dormido espíritu nacional, que produce la Constitución de Cádiz de 1812.

Las abdicaciones sucesivas de Fernando VII y su padre Carlos IV en favor de Napoleón y el nombramiento de Rey de España que éste hizo en favor de su hermano José, mo-

tivaron la existencia de un gobierno extranjero en nuestro suelo con apariencias de legalidad. La Junta de gobierno presidida por Murat, designó 150 individuos con el nombre de *diputados* para que formasen en Bayona «la Asamblea de notables españoles», convocada por Napoleón. No llegaron á ciento los que allí concurrieron, y una vez reunidos, les fué leído un proyecto de Constitución que aprobaron en diez sesiones, la cual se publicó en 6 de Julio de 1808, siendo jurada por José Bonaparte ante el arzobispo de Burgos y también por Fernando VII con sus hermanos. Esta Constitución procuraba enlazar el moderno sistema representativo tal como lo entendía en Francia Napoleón, con las tradiciones de nuestra historia, vinculando la Corona de España en la familia de los Bonapartes por sucesión agnaticia. Las atenciones de la guerra impidieron á los franceses plantearla.

La necesidad de reanimar el espíritu público con el sentimiento de la libertad y de buscar remedio á los males que á la patria afligían, inspiró á la Junta central la idea de convocar Cortes generales y extraordinarias. Abriéronse éstas en la isla de León el 24 de Septiembre de 1810, en medio de la espectación de la patria que cifraba en ellas sus últimas esperanzas; con vivos colores ha pintado Argüelles el impaciente anhelo con que se esperaba el resultado de su primera sesión, y grande fué el contentamiento de todos cuando un docto y virtuoso sacerdote, don Diego Muñoz Torrero, desenvolvió un plan completo de Constitución política que tenía por base el principio de que «la soberanía reside en la nación». Notables fueron los trabajos de aquellas Cortes, aplicando en numerosas leyes los principios del régimen liberal y formando la Constitución que fué promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812 mientras se celebraba en los campamentos franceses el santo de José I. Nobles, sacerdotes, catedráticos, abogados y militares eran casi todos los 184 diputados, y aunque no había hombres de llana condición, no vacilaron en proclamar el principio de igualdad al lado de los de libertad y soberanía

nacional. «Esa soberanía declarada bajo el cañón francés, ha dicho el Sr. Pacheco, era sobre todo una solemne protesta contra la doctrina que hace á los pueblos propiedad y feudo de los reyes»; y sin embargo, no por esto dejaron los constitucionales de Cádiz de poner al frente de su código el nombre de Fernando VII, ausente del reino y que había transigido con los franceses.

§ II. Reinado de Fernando VII.

1) Gobierno absoluto de 1814 al 20.—Vuelto Fernando VII á España después de la expulsión de los franceses, y apoyándose en las tropas del general Elío, que inician en España el sistema de los alzamientos militares contra la legalidad, declaró nulos todos los actos anteriores, «como si no hubiesen pasado jamás», retrogradó las cosas al estado en que se hallaban antes de su marcha, restableció la Inquisición con sus odiosos procedimientos y la Compañía de Jesús extinguida por Carlos III, y persiguió con sangrienta saña á todos los partidarios de las reformas, planteando una reacción tan absurda y espantosa que, como dice el Sr. Rico y Amat, «su gobierno no era ya una monarquía absoluta, sino una dictadura civil que ahorcaba y otra militar que fusilaba». El rey ponía de su puño la sentencia en los procesos, y más de una vez se sentó entre los jueces del Santo Oficio para activar la persecución contra los liberales; el haber sido diputados de Cádiz, era un delito, y por él fueron condenados á ocho años de presidio Argüelles, Calatrava y Martínez de la Rosa... y á muerte Flórez Estrada; bastaba haber hablado de derechos del hombre, ó guardar silencio cuando se elogiaba la Constitución (como sucedió al brigadier Moscoso), para ser considerado como delincuente. Los liberales procuraron aunar sus fuerzas en sociedades secretas y levantar el país en su favor por medio de sublevaciones militares, que tan funestas fueron á sus jefes (Mina, Porlier, Richard, Laci, Vidal, de los cuales sólo el primero salvó la vida con la emigración), y que prueban el espíritu liberal de los ilustres caudillos de la guerra de la Independencia.

2) Gobierno constitucional de 1820 al 23.—La sublevación de Riego en Cabezas de San Juan el 1.º de Enero de 1820, secundada por Quiroga, Arco-Agüero, O'Dali y López Baños, seguida por la Coruña y Zaragoza y propagada luego por todas partes, hizo reaparecer el régimen constitucional en España. Obligado por las circunstancias, Fernando VII reconoció la Constitución de 1812, abolió la Inquisición, en cuyo edificio entró el pueblo á libertar á los presos el 9 de Marzo, publicó al día siguiente el célebre manifiesto en que decía «marchemos todos y yo el primero por la senda constitucional», y convocó las Cortes ante las cuales juró el 9 de Julio, en que se abrieron, la expresada Constitución de 1812. Acordaron aquellas Cortes la abolición de mayorazgos y vinculaciones, la supresión de los jesuítas, la reducción de conventos, y restablecieron muchos decretos de las Cortes de Cádiz, dando otros nuevos para completar su obra constitucional. Pero en las discusiones de las Cortes de 1820, y más aún en los actos del gobierno, se advertía que el régimen liberal reaparecía con el resentimiento de crueles persecuciones y el temor de sufrirlas de nuevo; las sociedades patrióticas, las canciones populares y los desmanes de las turbas, como el asesinato de Vinuesa, revelan la efervescencia y la exaltación de la pasión política en aquel período. Los partidarios del absolutismo (realistas ó *serviles)*, mal avenidos con el nuevo régimen y protegidos secretamente por Palacio, produjeron el motín de la guardia real del 7 de Julio de 1822, formaron diferentes partidas (como la del P. Mariana y el cura Merino) y llegaron á establecer en Urgel una regencia del reino, pretestando que los actos del rey no eran válidos por hallarse cohibido.

En medio de esta enconada lucha, vivió tres años el gobierno constitucional hasta la intervención francesa acordada en el Congreso de Verona. Austria, Francia, Prusia y Rusia, formaron la Santa Alianza, firmando el tratado secreto de 22 de Noviembre de 1822, en cuyo artículo primero, las altas partes contratantes se comprometían á «destruir el sistema representativo de cualquier Estado de Europa en que existiera», obligándose, en consecuencia, á poner término á «la desgraciada situación de España», con tanto más motivo, cuanto que la Constitución de 1812 comenzaba á propagarse en el extranjero, dando Nápoles el ejemplo de aceptarla por completo. Cien mil hijos de San Luis, al mando del Duque de Angulema, atravesaron el 7 de Abril de 1823 el Vidasoa. Las Cortes se trasladaron á Sevilla, y al saber la entrada de los franceses en Madrid, acordaron trasladarse á Cádiz, como punto más seguro. El rey, que se hallaba en inteligencia con los invasores, se negó á seguir á las Cortes; y éstas, aprobando la proposición de Alcalá Galiano, declararon, «en vista de la negativa de S. M. á ponerse en salvo, que había llegado el caso de considerar al rey con el impedimento moral señalado por la Constitución», nombrando una regencia provisional y ordenando la traslación de la familia real á Cádiz. Heróica fué la resistencia de los defensores de Cádiz y heróica también la conducta de los diputados, deliberando bajo el cañón enemigo; pero hubieron de capitular y poner libre al rey en el Puerto de Santa María, donde le esperaba el Duque de Angulema (1.º de Octubre de 1823).

3) Gobierno absoluto de 1823 al 33.—Tan pronto como el rey se vió entre franceses, declaró nulo todo lo hecho desde 1820 y reanudó las persecuciones contra los liberales, siendo declarados autores del delito de lesa-majestad todos los diputados, ministros y jefes militares que contribuyeron á su traslación á Cádiz, y ordenándose que á los que ya hubieran sido condenados á muerte por la Audiencia de Sevilla, se les impusiera, «sin más diligencia que el reconocimiento de la persona», juntamente con la confiscación de bienes. Se formaron *juntas de purificación* para los empleados; fueron numerosas las ejecuciones (Riego, el Empecinado, Torrijos, Mariana Pineda...), y el furor popular, excitado por sociedades secretas de realistas (como la del Angel exterminador, la Federación de realistas puros y la Legitimidad), se desató contra los liberales *(negros)*, ocurriendo en todas partes escenas sangrientas.

Á medida que iba cesando la persecución se formaba una agrupación de absolutistas exaltados (los *apostólicos*), que descontentos porque el rey no había restablecido la Inquisición ni la influencia que significaba, produjeron las sublevaciones de Cataluña de 1827 y comenzaron á mostrar su adhesión al Infante D. Carlos, con quien contaban para que realizase sus tendencias teocráticas. En 1828, el gobierno de Fernando VII, sin dejar de ser absoluto, se mostraba con cierta templanza y lograba mejorar la Hacienda, gracias á los trabajos de López Ballesteros que, abandonando la política á Calomarde, se dedicó, ayudado por don Francisco Javier de Burgos, á nivelar los presupuestos y regularizar el tesoro público.

El matrimonio de Fernando VII con Doña María Cristina (su cuarta esposa) en 1829, exasperó á los apostólicos y dió esperanzas á los liberales, por la posibilidad de que, teniendo de ella descendencia, no pasase la corona á su hermano D. Carlos. Hallándose en cinta la reina (1830), Fernando VII publicó la pragmática-sanción de Carlos IV, que abolía la ley sálica. El nacimiento de Doña Isabel quitó, en consecuencia, su derecho á D. Carlos, pero los partidarios de éste no desistieron, teniendo en su favor al ejército, al clero y al ministro Calomarde, que se fué á ellos creyendo seguro su triunfo. Cayó gravemente enfermo Fernando VII en la Granja, y aprovechando los que se creían últimos instantes de su vida, Calomarde arrancó la revocación de la pragmática, y los cortesanos saludaron como rey á D. Carlos. Pero D. Fernando volvió de su letargo, é influído principalmente por Doña Carlota, hermana de María Cristina, declaró subsistente la pragmática. Restablecida la legislación de Partidas, Doña Isabel fué jurada *Princesa de Asturias*, título que, si antes no llevaron las hembras llamadas á suceder al trono, hubo de conferírsele por no haber ya esperanzas de que naciese heredero varón, y para desautorizar en mayor grado las pretensiones del Infante don Carlos.

§ III. **Menor edad de Doña Isabel II.**

1) Regencia de Doña María Cristina.—Muerto Fernando VII el 29 de Septiembre de 1833, Doña María Cristina, que durante la enfermedad de éste había ya gobernado el reino, entró en el desempeño de la regencia y de la tutela de Doña Isabel, á la sazón de tres años. La reina gobernadora mantuvo en el ministerio á Zea Bermúdez, partidario del llamado *despotismo ilustrado*, publicando el decreto de 4 de Octubre, en que prometía seguir gobernando con arreglo á las leyes fundamentales de la monarquía «sin innovaciones peligrosas». Pero los partidarios de D. Carlos se levantaron en armas, encendiendo una guerra civil para cuyo sostenimiento contaban con más fuerzas y elementos que el trono, y únicamente el partido liberal podía servir de sostén á Doña Isabel II. Por eso reemplazó á Zea Bermúdez con Martínez de la Rosa (*liberal moderado*), que publicó el *Estatuto real* en 10 de Abril de 1834. Obra del poder ejecutivo, no podía tener el Estatuto el carácter de una verdadera Constitución; nada hablaba de derechos individuales ni políticos, y limitábase á organizar las Cortes en dos *estamentos* (el de Próceres y el de Procuradores del reino), sobre la base de las leyes de Partida y de la Nueva Recopilación. Reunidas las Cortes con arreglo al mismo, D. Joaquín María López presentó en el estamento de procuradores una «tabla de derechos» para suplir la falta de su parte dogmática, haciendo con Argüelles grande oposición al ministerio.

Necesitábase contentar al público para mantener la guerra, y éste no se satisfacía con el Estatuto, ni con aquel sistema de gobierno. La sustitución de Martínez de la Rosa con el conde de Toreno, á pesar de que éste significaba una tendencia algo más liberal y demostró condiciones financieras, no fué suficiente, y la reina gobernadora llamó al gobierno á Mendizábal (primer ministro *progresista*) que ejerció una dictadura ilimitada para concluir la guerra, siendo el ídolo popular. Cambiado Mendizábal por Istúriz (moderado), ocurrió la sublevación de la Granja, que obligó á Doña María Cristina á restablecer la Constitución de 1812 (13 de

Agosto de 1836) y á mudar de ministerio, nombrando presidente á D. José María Calatrava. Convocáronse Cortes *constituyentes* «para que la nación manifestase expresamente su voluntad acerca de la Constitución de 1812 ó dar otra conforme á las necesidades públicas, y para promover el bien y la felicidad de los españoles por todos los medios que esta Constitución prescribía». Reunidas en efecto las Cortes, hicieron la *Constitución* promulgada el 18 de Junio de 1837, que se considera como una revisión y enmienda de la del 12, conservando sus principios fundamentales, pero dando más vigor á la autoridad real, reduciendo el articulado de aquélla, dejando mucho á las leyes orgánicas, y formulando con cierta ambigüedad algunos de sus preceptos para que pudieran gobernar diferentes partidos; por todo lo cual, aparecía como obra de transacción y concordia.

Continuó el partido progresista en el poder con Calatrava hasta el 18 de Agosto de 1837 y con Bardají hasta el 16 de Diciembre del mismo año, en que fué sustituído por el moderado con el Conde de Ofalia, para volver antes de nueve meses con el Duque de Frías, y ser reemplazado á los tres meses por el moderado con D. Evaristo Pérez de Castro, que duró hasta el 20 de Julio de 1840, en cuyo tiempo se hizo el convenio de Vergara (30 de Septiembre de 1839) que puso término á la guerra civil.

La sanción en 14 de Julio de 1840, de una *ley de ayuntamientos* hecha por las Cortes en sentido centralizador, produjo trastornos que indujeron á Doña María Cristina, que se hallaba en Valencia, á cambiar de ministerio el 20 de Julio, encargando la presidencia sucesivamente á don Antonio González, D. Valentín Ferraz y D. Modesto Cortázar (progresistas), y nombrando por fin al general Espartero, en vista del *pronunciamiento* del 1.º de Septiembre en Madrid. Pero no le satisfizo el programa que éste le presentó, y abdicó en Valencia solemnemente la regencia (12 de Octubre de 1840), marchándose á Marsella, desde donde dirigió un manifiesto á la nación.

2) Regencia de Espartero.—Constituída la Junta de Madrid en gobierno provisional, nombró un ministerio-regencia presidido por Espartero, que convocó Cortes. Reunidas éstas y después de gran discusión sobre si la regencia había de ser una ó trina, nombraron á Espartero como único regente (8 de Mayo de 1841) y á D. Agustín Argüelles como tutor de la reina.

Poco más de dos años duró la regencia de Espartero, ocurriendo en este tiempo continuas revueltas y sublevaciones militares, entre ellas la tentativa de los generales León y Concha de apoderarse de la reina, que costó la vida al primero. Gobernó Espartero con el ministerio de D. Antonio González trece meses, con el marqués de Rodil once, con D. Joaquín María López diez días y con D. Alvaro Gómez Becerra dos meses. Coligados los progresistas exaltados con los moderados, contra los partidarios personales de que se había rodeado Espartero *(anglo-ayacuchos)*, hiciéronle viva oposición en las Cortes, de que es muestra el discurso pronunciado en 20 de Mayo de 1843 por D. Salustiano Olózaga, que concluía con las célebres frases «¡Dios salve al país! ¡Dios salve á la Reina!» La coalición se tradujo en hechos de armas, y Espartero se vió precisado á embarcarse en Cádiz con dirección á Inglaterra el 30 de Julio de 1843, diez días después de entrar Narvaez en Madrid con las tropas del encuentro de Torrejón de Ardoz.

§ IV. Reinado de Doña Isabel II.

1) Declaración de la mayor edad.—La Constitución de 1837, la mayoría de Doña Isabel II y el programa del ministerio de 9 de Mayo presidido por López (que duró diez días), fueron los deseos que expresaron las juntas populares en el alzamiento contra Espartero. Vencedora la coalición dió el mando, con el título de *gobierno provisional*, á D. Joaquín María López, que repartió los destinos entre moderados y progresistas y convocó Cortes para el 15 de Octubre, las cuales reunidas elevaron á la presidencia á D. Salustiano Olózaga y distribuyeron los demás cargos entre los dos elementos coligados. En esta coalición, aunque llevaba la bandera el partido progresista, aparecía

el moderado con más fuerza porque tenía los mandos militares y se hallaba compacto, mientras aquél mostrábase en lucha con los esparteristas. Faltaba un año á Doña Isabel para alcanzar su mayor edad, y en tal situación sólo cabía nombrar nueva regencia ó anticipar la declaración de mayoría, que la Constitución fijaba en los catorce años. Esto último fué lo que propuso el ministerio López como más conveniente á las Cortes, y así lo acordaron éstas representando la voluntad nacional claramente manifestada en el alzamiento. Declarada la mayoría de la reina y jurada por ella la Constitución (10 de Noviembre 1843), dimitió el ministerio y aunque Doña Isabel quiso conservarle, don Joaquín María López insistió en la conveniencia de llamar hombres nuevos para una situación nueva, aconsejándola sin embargo la formación de un ministerio progresista homogéneo. Doña Isabel II encargó que lo formase el presidente de la Cámara D. Salustiano de Olózaga (20 de Noviembre); las tendencias de éste á reconstituir el partido progresista y sobreponerle al moderado, rompieron la coalición, y las Cortes por una pequeña mayoría eligieron presidente al Marqués de Pidal (del partido moderado), revelando su oposición al ministerio. Pretendió Olózaga la disolución de las Cortes, y ante la resistencia de la reina á dar el decreto, dijose que lo obtuvo á viva fuerza, siendo exonerado el 29 de Noviembre; acusado ante las Cortes por González Bravo, defendióse con gran elocuencia de los cargos que se le dirigían, en sus discursos del 3 y 4 de Diciembre del mismo año (1843).

2) Década del 44 al 54.—Los sucesos referidos dieron el poder al partido moderado, que lo ejerció desde el 1.º de Diciembre de 1843 hasta el 17 de Julio de 1854, cuyo período de tiempo se llama *década moderada* por haber gobernado este partido próximamente diez años.

Sucedió al ministerio de Olózaga el de González Bravo, que según dijo el Sr. Cortina «era un *puente* para que los moderados pasasen á la ribera del mando»; y en efecto, á los cuatros meses obtuvo éste el general D. Ramón María

Narvaez, que había sido la espada de la coalición del 43, el cual gobernó (salvo el paréntesis de un mes del gabinete de Miraflores) hasta el 4 de Abril de 1846.

Bajo el ministerio de Narvaez y en Cortes únicamente formadas por el partido moderado, se hizo la *Constitución* promulgada en 23 de Mayo de 1845, en cuya discusión se marcó dentro de aquel partido la disidencia de la fracción llamada *puritano-constitucional*, representada por Pacheco, Istúriz y Pastor Díaz que combatieron la reforma por innecesaria é inoportuna. «El Código de 1837, término medio entre el Estatuto real y la Constitución de Cádiz, dice el Sr. Rico y Amat, era producto de la legal y prudente transacción de los bandos liberales en la época en que se confeccionara; con él gobernó el partido conservador (moderado) hasta 1840; pudo luego reformar las leyes orgánicas y aplicar sus principios dentro de la misma Constitución de 1837; pero reformar esta Constitución entonces, fué un grande error, una inconsecuencia, una falta que comprometía para lo sucesivo la estabilidad del nuevo Código, pues el partido progresista podía invocar más tarde aquel precedente para anularlo á su vez, y lanzarse en el terreno desconocido é incierto de las teorías constitucionales, como lo hizo en 1854, retrocediendo hasta más allá de 1812, por vengarse así de la inconsecuencia del partido moderado en 1845».

Reemplazó al ministerio de Narvaez el de Istúriz, de conciliación para resolver «la cuestión de las regias bodas», que duró cerca de diez meses; fué sustituído por el del Duque de Sotomayor (cincuenta y siete días), que sirvió de transición al gabinete *puritano* de D. Joaquín Francisco Pacheco (28 de Marzo á 12 de Septiembre de 1847), así como el ministerio de los veinte días de D. Florencio García Goyena indica, por su composición, la vuelta de la política representada por Pacheco á la de Narvaez.

Dos años consecutivos (4 de Octubre del 47 al 19 de Octubre del 49) gobernó el general Narvaez, en cuyo tiempo estallaron movimientos de carácter *democrático* reflejo de

la revolución francesa de Febrero del 48, que fueron sofocados por una vigorosa dictadura, aprobada por el voto de las Cámaras después de una brillante discusión sostenida por Cortina en nombre de la minoría progresista y por Donoso Cortés en defensa del gobierno y de la mayoría. Tras el ministerio del general Cleonard y Zea Bermúdez, llamado *relámpago* porque duró un día y que fué anuncio de ultra-moderantismo, continuó el poder en manos de Narvaez hasta el 10 de Enero de 1850, en que le sustituyó Bravo Murillo.

Significaba el gabinete de Bravo Murillo el triunfo de la política que indicó el nombramiento del ministerio *relámpago*, encomendada ahora á hombres que ya se habían acreditado en la administración y que podían cimentarla sobre sólidas bases. Duró el gobierno de Bravo Murillo cerca de tres años, en cuyo tiempo hizo su aparición la *democracia*, como agrupación política, en una reunión verificada en el teatro de Variedades, previo permiso otorgado por el ministro de la Gobernación Sartorius á instancia de Rivero (1851). La política ultra-moderada de Bravo Murillo acabó de extremarse bajo la influencia del golpe de Estado de Napoleón en Francia, que trató de imitar, cerrando las Cortes y publicando en la *Gaceta* una serie de proyectos de *reforma constitucional*, para que otras nuevas los aprobasen ó desechasen en una sola discusión y un solo voto, sin enmiendas ni alteraciones (1852). Eran estos proyectos en número de *nueve*; la Constitución reformada, una ley electoral, una nueva organización del Senado, un reglamento de las Cámaras, una ley de relaciones entre las mismas, una ley de grandezas y títulos, y tres leyes más sobre orden público, seguridad personal y seguridad de la propiedad. La autoridad de las Cortes se reducía casi á la nulidad, pues el rey podía legislar cuando no estuviesen reunidas, el presupuesto adquiría el carácter de permanente y la fijación del contingente militar se hacía depender del poder ejecutivo; se reducía el número de diputados, se aumentaban las limitaciones del sufragio y se restablecían los mayorazgos para sostener el poder de un Senado aristocrático. Una reacción tan extremada y la falta de apoyo en el ejército, produjeron la caída de Bravo Murillo, dando el poder al elemento militar moderado, postergado por el civil durante aquel tiempo, en los ministerios sucesivos de los generales Roncali y Lersundi.

Concluye la *década moderada* con el gabinete de D. José Luis Sartorius, Conde de San Luis, que sucede al de Lersundi, y dura desde 19 de Septiembre de 1853 hasta 17 de Julio de 1854.

3) Bienio del 54 al 56.—La coalición de los moderados más avanzados con ciertos elementos progresistas, y la política del Conde de San Luis, que se puso en abierta oposición con las Cortes á consecuencia de la famosa cuestión de ferrocarriles y con el ejército por el destierro de los generales, determinaron los sucesos del año 54. Reunidos los escuadrones de caballería por el general Dulce en el Campo de Guardias, bajo el pretexto de una revista de monturas, se sublevaron á las órdenes de O'Donnell (uno de los generales desterrados, que les presentó Dulce), luchando en Vicálvaro con las tropas que salieron en su persecución; el resultado del encuentro fué indeciso, pero hubo O'Donnell de abandonar el campo de batalla, y llamar luego en su auxilio al elemento popular con el célebre *Programa de Manzanares*, dado en este pueblo el 17 de Julio. Nombróse entonces un gabinete progresista tibio, bajo la presidencia del Duque de Frías, para contener la revolución, con tan mala suerte, que no llegó á tres días y tuvo que reprimir con sangre el levantamiento del pueblo de Madrid, comenzado á la salida de los toros, por lo cual fué llamado «el ministerio metralla». Triunfante la revolución, obtuvo la presidencia del gobierno el general Espartero y la cartera de la Guerra O'Donnell, convocándose Cortes constituyentes, las cuales reunidas hicieron, entre otras reformas, las leyes de bienes nacionales y la *Constitución de 1856* que no llegó á promulgarse. No satisfecho O'Donnell con que hubieran prevalecido Espartero y el

partido progresista en la revolución por él comenzada, y tras la enérgica oposición del ministro progresista D. Patricio de la Escosura, con motivo de los incendios ocurridos en Valladolid y Palencia, hubo de plantearse la crisis que produjo la retirada de Espartero á la vida privada y la subida al poder del general O'Donnell (14 de Julio de 1856), quien puso término al bienio progresista después de disolver las Cortes, cuya mayoría era de este partido, y de vencer la resistencia armada del pueblo de Madrid.

4) Vicisitudes del 56 al 68.—Con el advenimiento al ministerio de D. Leopoldo O'Donnell, comienza la política del partido de la *unión-liberal*, que aquél forma con los elementos avanzados del moderado (antiguos puritanos) y los conservadores del progresista (resellados). O'Donnell restablece la Constitución de 1845, liberalizándola con el *Acta adicional* del 15 de Septiembre de 1856, obra del eminente repúblico D. Antonio de los Ríos Rosas. Le reemplaza á los tres meses el general Narvaez, cuyo gabinete dura un año, dejando sin efecto el *Acta adicional* por decreto del 14 de Octubre y haciendo retroceder la política al estado en que se hallaba antes del 54; en este tiempo se promulga la *Ley* de 17 de Julio de 1857, que *reforma la Constitución de 1845* en sentido más restrictivo, reorganizando el Senado y permitiendo á los grandes de España constituir *vinculaciones* á fin de perpetuar la dignidad de senador en sus familias. El ministerio Armero-Mon que le sucedió, fué también *moderado* aunque más tolerante, por lo cual no tardó en caer derrotado por las Cortes que eligieron presidente á Bravo Murillo en contra del candidato ministerial. Siguióle el gabinete de Istúriz, pero la entrada en él de Posada Herrera, produjo la crisis que trajo la disolución de las Cámaras y dió el poder al general O'Donnell.

Gobernó O'Donnell desde el 30 de Julio de 1858 hasta el 2 de Marzo de 1863, no derogando pero tampoco practicando la reforma del 57, y desenvolviendo una política templada y tranquila que es el período de apogeo de la *unión-liberal*, durante el cual se hace la guerra de África y se invierten en otros gastos públicos los cuantiosos productos de la desamortización. El Gabinete del Marqués de Miraflores marca el tránsito del partido de la *unión-liberal* al *moderado*, que vuelve al poder con D. Lorenzo Arrazola, para cederle al gabinete de D. Alejandro Mon, que *deroga* en 20 de Abril de 1864 *la reforma* de Julio del 57, y para recogerle de nuevo con el general Narvaez. Llamado otra vez el partido de la *unión-liberal* con O'Donnell el 21 de Julio de 1865, reconoce el reino de Italia y acentúa su liberalismo, permaneciendo en el gobierno hasta el 10 de Julio del 66, en que es sustituído por el gabinete del general Narvaez, al cual reemplaza el del Sr. González Bravo que dura hasta el 19 de Septiembre del 68.

§ V. **Periodo de 1868 á 1874.**

1) Gobierno provisional.—Verificada la Revolución de Septiembre de 1868, que puso término al reinado de Doña Isabel II, se formó un ministerio presidido por el general D. Francisco Serrano y compuesto por elementos de la *unión-liberal* y del partido *progresista*; este ministerio se llamó *Gobierno provisional* hasta que reunidas las Cortes constituyentes tomó el nombre de *Poder ejecutivo*. Las nuevas Cortes, elegidas por sufragio universal, redactaron y sancionaron la *Constitución de 1.º de Junio de 1869*, y nombraron al general Serrano *regente del reino*, cargo que desempeñó con un ministerio de *conciliación* presidido por el general Prim.

2) Reinado de D. Amadeo I.—Elegido por las Cortes D. Amadeo de Saboya rey de España, juró la Constitución de 1869 el 2 de Enero del 71, gobernando: hasta el 24 de Julio con el ministerio de *conciliación* del general Serrano; hasta el 5 de Octubre con el gabinete *radical* de D. Manuel Ruiz Zorrilla; hasta el 13 de Junio de 1872 con el partido *constitucional*, formado por unionistas y conservadores-progresistas, y representado por los ministerios del general Malcampo, D. Práxedes M. Sagasta y el general Serrano; y hasta su *abdicación*, en 11 de Febrero del 73, con el *radical* presidido por el Sr. Ruiz Zorrilla.

3) República.—Al día siguiente de la renuncia de don Amadeo, se constituyeron las Cortes en *Asamblea nacional* y proclamaron la *República*, nombrando presidente del Poder ejecutivo á D. Estanislao Figueras. Convocáronse nuevas Cortes para el 1.º de Junio del mismo año 73, las cuales formaron un solo cuerpo legislativo con el nombre de *Asamblea nacional*, encargando el 11 de Junio la presidencia del Poder ejecutivo á D. Francisco Pí Margall, en cuyo cargo le sucedió D. Nicolás Salmerón el 19 de Julio, siendo éste reemplazado por D. Emilio Castelar el 8 de Septiembre. A esta Asamblea se presentó el 17 de Julio el proyecto de *Constitución federal de la República española*, hallándose conformes todos ó casi todos los miembros de aquella Asamblea en que fuese la República *federal*, pero disintiendo grandemente en si la federación había de ser por *regiones* ó por *cantones*.

Disuelta la Asamblea por las tropas del general Pavía en la madrugada del *tres de Enero*, se encargó la presidencia de la República al general Serrano, nombrándose un ministerio de *conciliación* presidido por el Sr. Sagasta, al cual sustituyó el 13 de Mayo uno *constitucional*, presidido por el general Zabala.

§ VI. **Reinado de D. Alfonso XII.**—El 29 de Diciembre de 1874, se restableció la *Monarquía*, con la proclamación de D. Alfonso XII como rey de España. Reunidas las Cortes constituyentes por sufragio universal el 15 de Febrero de 1876, dedicáronse á formar la nueva *Constitución*, que fué promulgada el 30 de Junio del mismo año y es el Código político vigente.

Nombrado presidente del *ministerio-regencia* D. Antonio Cánovas del Castillo, fué confirmado en la presidencia del gabinete por D. Alfonso XII al llegar á España el 9 de Enero de 1875, continuando en el gobierno durante seis años como jefe del partido *conservador-liberal*, hasta la crisis de 8 de Febrero de 1881.

En esta fecha entró á ocupar el poder, bajo la presidencia del Sr. Sagasta, el partido *liberal-dinástico* (llamado

usualmente entonces *fusionista)* que se formó por la unión á los antiguos *constitucionales*, de los que, por haber constituído un centro parlamentario entre éstos y la mayoría conservadora en las Cortes del Gabinete anterior, denominábanse *centralistas*.

Al poco tiempo de esta crisis, D. Segismundo Moret inició un movimiento de concentración de la democracia del período revolucionario hacia el trono de D. Alfonso XII, para fundar el partido *demócrata-dinástico*. Elementos de esta nueva agrupación, unidos á otros del antiguo partido radical-monárquico y del republicano unitario, formaron todos la *izquierda* de las Cortes del gabinete Sagasta, por cuyo motivo se llamaron *izquierdistas*.

Entró á gobernar la izquierda, juntamente con algunos elementos más avanzados del partido fusionista, bajo la presidencia del Sr. Posada Herrera el 13 de Octubre de 1883; pero derrotado este gabinete en las Cortes, cuya mayoría era afecta al Sr. Sagasta, fué llamado de nuevo al poder el partido *conservador* con el Sr. Cánovas del Castillo en Enero de 1884, continuando en él hasta el fallecimiento del Rey D. Alfonso XII, ocurrido en 25 de Noviembre de 1885.

Algunos meses antes, en Junio de 1885, olvidando en la oposición sus antiguas diferencias, lograron ponerse de acuerdo fusionistas é izquierdistas, formando un solo partido *liberal* bajo la jefatura del Sr. Sagasta, y adoptando como programa común de su política la fórmula de conciliación convenida entre los Sres. Alonso Martínez y Montero Ríos, en representación de las dos agrupaciones que se unían, desde la tendencia más gubernamental hasta la más democrática (1).

(1) La fórmula convenida tiene su expresión en el siguiente proyecto de ley de garantías, como base á que ha de atemperar su conducta el partido liberal:

Artículo 1.º Las Cortes con el rey, en representación de la soberanía nacional, garantizan á todos los ciudadanos, y en su caso á los extranjeros, la plena posesión y el libre ejercicio de los derechos que se mencionan, en los artículos 1.º y siguientes hasta el 10 inclusive, párrafo 2.º del 11, en los párrafos 1.º y 2.º del 12 y en los 13, 15 y 16 de la Constitución del Estado.

§ VII. Minoría de D. Alfonso XIII; regencia de Doña María Cristina.—El primer acto político de la

---

Las leyes no podrán prohibir ni restringir por ninguna causa, incluso de religión, aquellos derechos, ni su posesión y ejercicio. Se exceptúan solamente las prohibiciones y restricciones ordenadas en el Código penal y en la ley de procedimiento criminal, por razón de los delitos ó faltas que en aquel Código se definan.

Tampoco las autoridades administrativas, civiles ó militares, y sus agentes, de cualquiera clase que sean, podrán dictar disposiciones de carácter general ó particular (salvo las comunes de policía) que tiendan á privar á los ciudadanos de alguno de aquellos derechos, ó á restringirles su ejercicio, ya público, ya privado, ó á perturbarles en su libre posesión.

Dichos derechos y su pacífica posesión y libre ejercicio estarán constantemente al amparo del Poder judicial.

Se exceptúa el caso de suspensión legal de las garantías constitucionales, en el cual las autoridades y funcionarios públicos tendrán las facultades que les atribuye la Constitución y la ley de orden público.

Art. 2.º En las elecciones de representantes del pueblo en el Estado, la provincia y el municipio, tendrán derecho á intervenir con su voto en la forma que las leyes prescriban, todos los ciudadanos españoles varones que estén en la plenitud de sus derechos civiles y políticos, salvas las excepciones que por incapacidad natural, indignidad penal ó por impedimento físico ó moral, aquellas leyes establecen.

Art. 3.º Las autoridades y funcionarios públicos, cualquiera que sea su clase y categoría, son responsables por razón de sus actos ante el Poder judicial, cuyas autoridades, según sus respectivas competencias, podrán de oficio ó á instancia de parte, y sin trámites previos, exigirles directamente la responsabilidad en que hubiesen incurrido.

Se exceptúa solamente á los ministros de la Corona, cuya responsabilidad se hará efectiva con arreglo á una ley especial, en cumplimiento de lo prescrito en el art. 45 de la Constitución: y á los presidentes del Tribunal Supremo y del Consejo de Estado, á cuyo procesamiento por el Poder judicial por razón de los delitos que cometiesen en el desempeño de sus funciones, ha de preceder la autorización del Consejo de ministros.

Art. 4.º El Poder judicial estará formado por tribunales de derecho y por el Jurado.

Este conocerá de los delitos políticos y de los comunes que determinen las leyes. En éstas se establecerá la respectiva organización y competencia de los tribunales de derecho y del jurado, y sus mutuas relaciones.

Art. 5.º La Constitución del Estado no podrá en lo futuro derogarse ni reformarse sino por Cortes especialmente convocadas y elegidas con este objeto, y en virtud de un acuerdo del poder legislativo en que se señale el artículo ó artículos que hayan de derogarse ó reformarse.

Una vez constituídos definitivamente los Cuerpos Colegisladores, discutirán la reforma constitucional, y mientras esta discusión no termine no podrán deliberar sobre ningún otro asunto, salvo el caso de notoria necesidad y urgencia.

La reforma constitucional comenzará á regir á los quince días de su promulgación.

Art. 6.º Quedan derogadas todas las leyes anteriores en cuanto contengan que sea contrario á lo que se prescribe en esta ley.

Reina viuda Doña María Cristina de Habsbourg, Regente del Reino por virtud del artículo 67 de la Constitución, fué llamar al poder al nuevo partido liberal, nombrando un ministerio compuesto de individuos procedentes de las antiguas agrupaciones fusionista y democrática bajo la presidencia del Sr. Sagasta (1). En el propio día de nombrar este ministerio, el 27 de Noviembre de 1885, prestó ante el mismo el juramento prevenido por la Constitución. Congregadas las Cortes de la situación anterior, lo reiteró ante ellas el 30 de Diciembre de 1885, con la fórmula «juro por Dios y por los Santos Evangelios ser fiel al heredero de la Corona constituído en la menor edad, y guardar la Constitución y las leyes; así Dios me ayude y sea en mi defensa, y si no, me lo demande».

Verificadas nuevas elecciones, se reunieron las primeras Cortes de la Regencia el 10 de Mayo de 1886, designando la mayoría del Congreso de los diputados presidente del mismo al Sr. Martos.

El día 17 de este mes y año nació D. Alfonso XIII, recayendo en él la corona como hijo póstumo de D. Alfonso XII.

Continúa en el gobierno el partido liberal, con la presidencia del Sr. Sagasta, habiéndose hecho en este tiempo entre otras importantes reformas, la ley de asociaciones (30 de Junio de 1887), la del Jurado (20 de Abril de 1888), la de lo contencioso-administrativo (13 de Septiembre de 1888), la constitutiva del Ejército (19 de Julio de 1889), el Código civil (leyes de 11 de Mayo de 1889 y 26 de Mayo de 1889) que incluye entre sus preceptos el establecimiento del matrimonio civil, la ley de procedimiento administrativo (19 de Octubre de 1889), y hallándose aprobado por ambas Cámaras el proyecto de ley sobre empleados públicos, por

---

(1) Presidencia, Sr. Sagasta; Estado, Sr. Moret; Gracia y Justicia, Sr. Alonso Martínez; Guerra, Sr. Jovellar; Marina, Sr. Beranger; Hacienda, Sr. Camacho; Gobernación, Sr. González (D. Venancio); Fomento, Sr. Montero Ríos; y Ultramar, Sr. Gamazo.

el Senado el del Código penal y el de reforma de la ley orgánica del Poder judicial, y próxima á concluir en el Congreso la discusión de la ley electoral, en cuyo título primero, ya votado, se proclama el principio del sufragio universal.

§ VIII. **Consideración general sobre el carácter de la política contemporánea.**—Al dar por terminada esta reseña de nuestra accidentada historia política en el presente siglo, cumple á nuestro propósito hacer constar, dentro del terreno científico de una generalización histórica, el notable adelanto que últimamente se observa así en la marcha de los partidos como en las aspiraciones de la opinión, á conceptos más sustanciales de la política.

El transcurso del tiempo y las enseñanzas de la historia, van borrando diferencias que antes parecían irreductibles; y la tolerancia es cada vez mayor en las relaciones de los partidos, principalmente entre sus directores, y á medida que se elevan de lo particular á lo general, de los intereses personales á la región de las ideas.

El partido *conservador* de hoy tiene una amplitud de doctrina que no tuvo el antiguo; no rechaza la soberanía nacional, ni consiente en prescindir del calificativo de liberal, ni se opone á consolidar las reformas que la opinión pública acepte. El partido *liberal* ha abdicado también de ciertas preocupaciones, protesta contra los hechos de fuerza y tiende á robustecer la acción del Poder público, para que el orden proteja la libertad individual y permita el progreso de los grandes intereses sociales. La ciencia veda á los *conservadores* combatir las reformas que la razón dicte y las condiciones del país permitan, así como á los *reformistas* no conservar lo bueno de la tradición y la historia. Unos y otros deben ser *conservadores del orden*, porque sin orden no hay Derecho y sin Derecho no hay Estado; unos y otros deben ser *reformistas* en la administración, porque sin profundas reformas en ella, imposible es romper añejos moldes que mantienen vicios en las funciones públicas é impiden el libre y progresivo desarrollo de los fines de carácter nacional. Urge librar al sistema representativo del parla-

mentarismo y la burocracia que lo corroen haciendo á los representantes del país omnipotentes en la provisión de empleos y resolución de expedientes en los ministerios á cambio de apoyar incondicionalmente á los ministros en las Cortes; urge crear una administración racional sencilla y barata; y en todas las cuestiones que á estos grandes problemas se refieren, podían los partidos dar treguas á sus contiendas y realizar de acuerdo todo lo que es común hasta el punto en que se marcasen diferencias radicales de escuela.

Si el escepticismo político ha penetrado en el cuerpo electoral, si las palabras «constitución» y «libertad» no despiertan el entusiasmo del tiempo de nuestros padres, si parte de la clase obrera vive fuera de la política y se alista en las banderas del socialismo, culpa es de todos los partidos que han creído que con proclamar fórmulas constitucionales estaba todo hecho, sin cuidarse de cumplirlas ni desenvolverlas; que han tenido libertad sin saber qué liberalizar y orden sin saber qué ordenar, desconociendo que libertad y orden son sólo formas de la *actividad* individual y social; que han escrito infinitos programas desde la oposición sin haber tocado una cuestión administrativa, ni preparado leyes ni reglamentos sobre servicios públicos; y que han consumido su tiempo durante el poder en asuntos del personal y vistosos torneos parlamentarios sobre temas infecundos. Hora es ya de que el *fondo* prevalezca sobre la *forma* en la vida pública; y pues que los partidos se agrupan y ensanchan sobre bases generales, cese el pugilato de palabras huecas y fórmulas estériles, procuren levantar el prestigio del sistema representativo, desenvolviendo y practicando sinceramente todos sus principios fundamentales, y aborden la doctrina de los fines y medios del Estado para sacar las consecuencias de esta doctrina á todas las ramas de la administración, llegando á soluciones comunes en todo lo que sea común, y preparando el trabajo en la oposición de tal modo que pueda plantearse en seguida de ocupar el poder con las únicas correcciones que las circunstancias del momento impongan.

LEGISLACIÓN POLÍTICA

VIGENTE EN ESPAÑA.

SECCIÓN PRIMERA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE,

COMPARADA CON LAS ANTERIORES.

CAPÍTULO I.

Parte dogmática; los españoles y sus derechos.

SUMARIO.—I. Fórmula de promulgación de la Constitución vigente.
II. Estructura de esta Constitución; títulos en que se divide.
III. Parte dogmática; nacionalidad y extranjería.
IV. Declaración de deberes.
V. Derechos individuales. 1. Seguridad personal. 2. Inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia. 3. Derecho de propiedad. 4. Derecho relativo al culto. 5. Libertad de profesión y de enseñanza.
VI. Derechos políticos. 1. Derecho á la obtención de cargos públicos. 2. Derecho de sufragio.
VII. Derechos de carácter mixto. 1. Libre emisión del pensamiento. 2. Derechos de reunión y asociación. 3. Derecho de petición.
VIII. Sanción de los derechos consignados en la Constitución.
IX. Suspensión de las garantías constitucionales.

§ I. **Fórmula de promulgación de la Constitución vigente.**—La Constitución de 30 de Junio de 1876, que es la vigente en España, fué promulgada con la siguiente fórmula: D. Alfonso XII, por la gracia de Dios Rey Constitucional de España, á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: que en unión y de acuerdo con las Cortes del reino actualmente reunidas, hemos venido en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía española.

COMPARACIÓN.—La *Constitución de Bayona* del 6 de Julio de 1808 decía: En nombre de Dios Todopoderoso, D. José Napoleón, por la gracia de Dios Rey de las Españas y de

las Indias; habiendo oído á la Junta nacional congregada en Bayona de orden de nuestro muy caro y muy amado hermano Napoleón, Emperador de los franceses y Rey de Italia, Protector de la Confederación del Rhin, etc., hemos decretado y decretamos la presente Constitución, para que se guarde como ley fundamental de nuestros Estados, y como base del pacto que une á nuestros Pueblos con Nos, y á Nos con nuestros Pueblos.

La *de Cádiz* de 19 de Marzo de 1812: D. Fernando VII por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Rey de las Españas, y en su ausencia y cautividad la Regencia del Reino, nombrada por las Cortes generales y extraordinarias, á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las mismas Cortes han decretado y sancionado la siguiente Constitución política de la Monarquía española. En el nombre de Dios Todopoderoso, Padre, Hijo y Espíritu Santo, autor y supremo legislador de la sociedad. Las Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, bien convencidas, después del más detenido examen y madura deliberación, de que las antiguas leyes fundamentales de esta Monarquía, acompañadas de las oportunas providencias y precauciones que aseguren de un modo estable y permanente su entero cumplimiento, podrán llenar debidamente el grande objeto de promover la gloria, la prosperidad y el bien de toda la Nación, decretan la siguiente Constitución política, para el buen gobierno y recta administración del Estado.

El llamado *Estatuto Real* de 10 de Abril de 1834, para la convocación de las Cortes generales del Reino, se publicó por Real decreto de la Reina Gobernadora en nombre de Doña Isabel II, con arreglo á lo prevenido en la ley 5.ª, título XV, Partida 2.ª, y en las leyes 1.ª y 2.ª, tít. VII, lib. VI, de la Nueva Recopilación.

La *Constitución* de 18 de Junio de 1837: Doña Isabel II por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas; y en su Real nombre, y durante su menor edad, la Reina viuda su madre Doña María Cristina de Borbón, Gobernadora del Reino; á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes generales han decretado y sancionado, y Nos de conformidad aceptado, lo siguiente: Siendo la voluntad de la Nación revisar, en uso de su soberanía, la Constitución política promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812; las Cortes generales, congregadas á este fin, decretan y sancionan la siguiente Constitución de la Monarquía española... Á continuación de este Código hay dos decretos de la Reina Gobernadora. En el primero, que es de 17 de Junio de 1837, se dice: Conforme con lo dispuesto en esta Constitución me adhiero á ella y la acepto en nombre de mi hija la Reina Doña Isabel II. Y en el otro que tiene la fecha citada de 18 del mismo Junio, se manda guardar y ejecutar esta Constitución y que se imprima y publique.

La *Constitución* de 23 de Mayo de 1845: Doña Isabel II por la gracia de Dios y la Constitución de la Monarquía española, Reina de las Españas; á todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que siendo nuestra voluntad y de las Cortes del Reino regularizar y poner en consonancia con las necesidades actuales del Estado, los antiguos fueros y libertades de estos Reinos y la intervención que sus Cortes han tenido en todos tiempos en los negocios graves de la Monarquía, modificando al efecto la Constitución promulgada en 18 de Junio de 1837, hemos venido, en unión y de acuerdo con las Cortes actualmente reunidas, en decretar y sancionar la siguiente Constitución de la Monarquía española.

La *Constitución* formada y votada por las Cortes Constituyentes en 1856 no llegó á promulgarse, aunque se cita en el art. 25 de la ley de Ayuntamientos de 5 de Julio de 1856, y en una Real orden de la misma fecha mandando proceder á la renovación de aquellas Corporaciones.

El *Acta adicional* á la Constitución de 1845 de 15 de Septiembre de 1856, fué publicada por Real decreto de esta fecha, refrendado por el general O'Donnell, entretanto que las Cortes, de acuerdo con la autoridad de la Reina, resolvie-

ran lo conveniente. El Real decreto de 14 de Octubre de 1856 refrendado por el Duque de Valencia, dejó sin efecto el acta adicional sin perjuicio de lo que se determinase de acuerdo con las Cortes.

La *ley* de 17 de Julio de 1857, reformando algunos artículos de la Constitución de 1845, usa la fórmula: Las Cortes han decretado y Nos sancionado. De igual modo se deroga esta ley por la de 20 de Abril de 1864.

La *Constitución* de 1.º de Junio de 1869, publicada con las firmas de los Diputados, decía: La Nación Española y en su nombre las Cortes Constituyentes elegidas por sufragio universal, deseando afianzar la justicia, la libertad y la seguridad, y proveer al bien de cuantos vivan en España, decretan y sancionan la siguiente Constitución.

§ II. **Estructura de esta Constitución; títulos en que se divide.**—La Constitución vigente de 1876 consta de 89 artículos, distribuídos en los trece títulos siguientes: I. De los españoles y sus derechos; II. De las Cortes; III. Del Senado; IV. Del Congreso de los Diputados; V. De la celebración y facultades de las Cortes; VI. Del Rey y sus Ministros; VII. De la sucesión de la Corona; VIII. De la menor edad del Rey y de la Regencia; IX. De la administración de Justicia; X. De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos; XI. De las contribuciones; XII. De la fuerza militar; XIII. del gobierno de las provincias de Ultramar.

Comparación.—La *Constitución de 1808* tenia 146 artículos en trece títulos: I. De la religión; II. De la sucesión á la Corona; III. De la Regencia; IV. De la dotación de la Corona; V. De los oficios de la Casa Real; VI. Del Ministerio; VII. Del Senado; VIII. Del Consejo de Estado; IX. De las Cortes; X. De los reinos y provincias españolas de América y Asia; XI. Del orden judicial; XII. De la Administración de Hacienda; XIII. Disposiciones generales.

La *Constitución de 1812*, tenia 384 artículos en diez títulos: I. De la Nación española y de los españoles (dos capítulos); II. Del territorio de las Españas, su religión y

gobierno, y de los ciudadanos españoles (cuatro capítulos); III. De las Cortes (Cap. 1.º Modo de formarse las Cortes; 2.º Su celebración; 3.º Sus facultades; 4.º Formación de las leyes y sanción Real; 5.º Promulgación de las leyes; 6.º Diputación permanente de las Cortes); IV. Del rey (Cap. 1.º Inviolabilidad del Rey y su autoridad; 2.º sucesión á la Corona; 3.º Menor edad del Rey y Regencia; 4.º Familia Real y Príncipe de Asturias; 5.º Dotación de la familia Real; 6.º Secretarios de Estado y del Despacho, y 7.º Consejo de Estado); V. De los Tribunales y de la Administración de Justicia en lo civil y en lo criminal (tres capítulos); VI. Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos (Cap. 1.º Ayuntamientos; 2.º Diputaciones provinciales); VII. De las contribuciones; VIII. De la fuerza militar nacional (Cap 1.º Tropas de continuo servicio; 2.º Milicias nacionales); IX. De la Instrucción pública; y X. De la observancia de la Constitución y modo de proceder para hacer variaciones en ella.

El *Estatuto Real de 1834* tenía 50 artículos en cinco títulos: I. De la convocación de las Cortes generales del reino; II. Del Estamento de próceres del reino; III. Del Estamento de procuradores del reino; IV. De la reunión del Estamento de procuradores del reino; V. Disposiciones generales.

La *Constitución de 1837* tenía 77 artículos (más dos adicionales) en trece títulos: I. De los españoles; II De las Cortes; III. Del Senado; IV. Del Congreso de los Diputados; V. De la celebración y facultades de las Cortes; VI. Del Rey; VII. De la sucesión á la Corona; VIII. De la menor edad del Rey y de la Regencia; IX. De los Ministros; X. Del Poder judicial; XI. De las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos; XII De las contribuciones; XIII. De la fuerza militar nacional.

La *Constitución de 1845* tenía 79 artículos (más uno adicional) en trece títulos, en el mismo orden y con iguales epígrafes que la anterior, salvo decir el X, Administración de justicia en vez de poder judicial, y el XIII fuerza militar en vez de fuerza militar nacional.

La Constitución de 1856 tenía 92 artículos en quince títulos: I. De la Nación y de los españoles; II al XIII en el mismo orden y con iguales epígrafes que los de la Constitución de 1837; XIV. Del gobierno de las provincias de Ultramar; y XV. De la reforma de la Constitución.

La Constitución de 1869 tenía 112 artículos (más dos transitorios) en once títulos: I. De los españoles y sus derechos; II. De los Poderes públicos; III. Del Poder legislativo (Cap. 1.° Celebración y facultades de las Cortes; 2.° Del Senado; 3.° Del Congreso); IV. del Rey; V. De la sucesión á la Corona y de la Regencia del reino; VI. De los Ministros; VII. Del Poder judicial; VIII. De las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos; IX. De las contribuciones y de la fuerza pública; X. De las provincias de Ultramar; XI. De la reforma de la Constitución.

§ III. **Parte dogmática (tít. I); nacionalidad y extranjería.** — El título primero de nuestro Código fundamental vigente, cuyo epígrafe es «De los españoles y sus derechos», contiene aquellas declaraciones y preceptos que forman la llamada parte dogmática de las Constituciones. Clasificando sus artículos, según el tecnicismo científico, haremos su exposición por el orden siguiente: 1.° Determinación de la nacionalidad y la extranjería; 2.° Declaración de deberes; 3.° Declaración de derechos, divididos éstos en individuales, políticos y mixtos, y 4.°, Cumplimiento y suspensión de las garantías constitucionales.

El artículo primero de la Constitución, dice *son españoles*:

1.° Las personas nacidas en territorio español.

2.° Los hijos de padre ó madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España.

3.° Los extranjeros que hayan obtenido carta de naturaleza.

4.° Los que sin ella hayan ganado vecindad en cualquier pueblo de la Monarquía.

La calidad de español se pierde por adquirir naturaleza en país extranjero y por admitir empleo de otro gobierno sin licencia del Rey.

Según el artículo 2.°, los *extranjeros* podrán establecerse libremente en territorio español, ejercer en él su industria ó dedicarse á cualquiera profesión para cuyo desempeño no exijan las leyes títulos de aptitud expedidos por las autoridades españolas.

Los que no estuvieren naturalizados, no podrán ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad ó jurisdicción.

Comparación. — Los dos artículos anteriores concuerdan literalmente con el 1.° y 25 de la Constitución de 1869, aunque diciendo ésta que la calidad de español se adquiere, se pierde y se conserva con arreglo á lo que determinen las leyes.

La redacción de dicho artículo 1.° de la Constitución vigente es igual á la de las Constituciones de 1837, de 1845 y de 1856, si bien la segunda de éstas añade un párrafo encomendando á una ley la determinación de los derechos que deberán gozar los extranjeros que obtengan carta de naturaleza ó hayan ganado vecindad.

La constitución de 1812 es más minuciosa en este punto, distinguiendo la nacionalidad de la ciudadanía, fijando los casos en que una y otra se adquieren, suspenden ó pierden, y señalando los modos de otorgar la carta de nacionalidad ó vecindad á los extranjeros (arts. 5.° y del 18 al 26).

§ IV. **Declaración de deberes.** — Según el artículo 3.° de la Constitución vigente, todo español está obligado á defender la patria con las armas, cuando sea llamado por la ley, y á contribuir, en proporción de sus haberes, para los gastos del Estado, de la Provincia y del Municipio.

Nadie está obligado á pagar contribución que no esté votada por las Cortes ó por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla.

Comparación. — Concuerda este artículo con lo establecido en las Constituciones de 1812 (8.° y 9.°), de 1837 (6.° y 73), de 1845 (6.° y 76), de 1856 (7.° y 81) y de 1869 (15). Estas dos últimas constituciones afirman con mayor energía la garantía de la votación del impuesto por las Cortes ó las

corporaciones locales, declarando que todo funcionario público que exija ó intente exigir el pago de una contribución sin tal requisito, incurrirá en el delito de exacción ilegal.

Además del pago de contribuciones y del servicio militar, decía la Constitución de 1812: El amor de la patria es una de las principales obligaciones de todos los españoles, y así mismo el ser justos y benéficos (6.º). Todo español está obligado á ser fiel á la Constitución, obedecer las leyes y respetar las autoridades establecidas (7.º). Desde el año de 1830 deberán saber leer y escribir los que de nuevo entren en el ejercicio de los derechos de *ciudadano*.

§ V. **Derechos individuales.**

1) Seguridad personal. — Según la Constitución vigente, ningún español ni extranjero, podrá ser *detenido* sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban. Todo detenido será puesto en libertad ó entregado á la autoridad judicial, dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detención. Toda detención se dejará sin efecto ó elevará á prisión, dentro de las setenta y dos horas de haber sido entregado el detenido al juez competente. La providencia que se dictare, se notificará al interesado dentro del mismo plazo (art. 4.º).

Ningún español podrá ser *preso* sino en virtud de mandamiento de juez competente. El auto en que se haya dictado el mandamiento, se ratificará ó repondrá, oído el presunto reo, dentro de las setenta y dos horas siguientes al acto de la prisión. Toda persona *detenida* ó *presa* sin las formalidades legales, ó fuera de los casos previstos en la Constitución y las leyes, será puesta en libertad á petición suya ó de cualquier español. La ley determinará la forma de proceder sumariamente en este caso (art. 5.º).

Ningún español puede ser *procesado* ni *sentenciado* sino por el Juez ó tribunal competente, en virtud de leyes anteriores al delito, y en la forma que éstas prescriban (artículo 16).

Comparación. — La *Constitución de* 1808 establecía que ninguna persona residente en España pudiera ser presa, como no fuese en flagrante delito, sino en virtud de una orden legal y escrita; mandando á los alcaides y carceleros presentar siempre todo preso al magistrado encargado de la policía de la cárcel que le requiriese, y considerando como culpables del delito de detención arbitraria á todos los que prendieren ó mandaren prender ó recibieren al preso en una cárcel sin estar autorizados en legal forma (artículos 127 á 132).

La *Constitución de* 1812, después de sentar el principio de que ningún español podrá ser juzgado sino por tribunal competente que la ley determine con anterioridad, exige mandamiento del Juez por escrito para ser preso, el cual se leerá al interesado en el acto de prenderle; determina que el arrestado, antes de ser puesto en prisión, sea presentado al Juez para que le reciba declaración y de no serle posible le mande á la cárcel en calidad de detenido, pero recibiéndole dicha declaración dentro de las veinticuatro horas; previene que esto mismo se haga con todo delincuente sorprendido in fraganti, y señala las reglas á que deben sujetarse los Jueces en cuanto al modo de proceder con el reo, prohibiendo el tormento, y en cuanto á la incomunicación, vigilancia y excarcelación (arts. 247 y 287 á 305).

La *Constitución de* 1837 dice en su artículo 7.º que no puede ser detenido, ni preso, ni separado de su domicilio ningún español, ni allanada su casa, sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban; y en su artículo 9.º, que ningún español puede ser procesado ni sentenciado sino por el Juez ó Tribunal competente, en virtud de leyes anteriores al delito y en la forma que éstas prescriban. Igual redacción tienen los mismos artículos de la *Constitución de* 1845 y el 8.º y 10.º de *la de* 1856, aunque añadiendo ésta al primero un párrafo en el cual establece que los que contravinieren á tal disposición, además de las penas que hayan de sufrir, serán responsables de daños y perjuicios, y perderán sus empleos y todos los derechos á ellos anejos.

Los artículos 2.º, 3.º, 4.º, 11 y 12 de la *Constitución de* 1869, tienen igual redacción que los artículos 4.º, 5.º y 16

de la Constitución de 1876 con las diferencias siguientes: 1.ª El art. 2.º de la Constitución de 1869 decía, ningún español ni extranjero podrá ser detenido ni preso sino por causa de delito; la de 1876 dice, no podrá ser detenido sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban. 2.ª La frase con que termina el artículo 5.º de la Constitución vigente «la ley determinará la forma de proceder sumariamente en este caso», concluía en la de 1869 «así como las penas personales y pecuniarias en que haya de incurrir el que ordenare, ejecutare ó hiciere ejecutar la detención ó prisión. 3.ª El art. 16 de la Constitución vigente, tenía en la de 1869 un segundo párrafo que dice: no podrán crearse tribunales extraordinarios ni comisiones especiales para conocer de ningún delito. Faltan además en la Constitución de 1876 las sanciones comunes á varios derechos individuales, que citaremos después.

2) Inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia.—Según la Constitución vigente, nadie podrá entrar en el *domicilio* de un español ó extranjero residente en España, sin su consentimiento, excepto en los casos y en la forma expresamente previstos en las leyes. El *registro* de papeles y efectos se verificará siempre á presencia del interesado ó de un individuo de su familia, y en su defecto, de dos testigos vecinos del mismo pueblo (art. 6.º).

Ningún español podrá ser compelido á *mudar de domicilio* ó residencia sino en virtud de mandato de autoridad competente, y en los casos previstos por las leyes (artículo 9.º).

No podrá detenerse ni abrirse por la autoridad gubernativa la correspondencia confiada al correo (art. 7.º).

Todo auto de *prisión*, de registro de *morada* ó de detención de la *correspondencia*, será motivado (art. 8.º).

Comparación.—La *Constitución de* 1808 decía: la casa de todo habitante en el territorio español es asilo inviolable, no pudiendo entrarse en ella sino de día y para un objeto especial determinado por una ley, ó por una orden que dimane de la autoridad pública (art. 126).

La *Constitución de* 1812: no podrá ser allanada la casa de ningún español, sino en los casos que determine la ley para el buen orden y seguridad del Estado.

Ya hemos visto al tratar de la seguridad personal, cómo las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856 incluyen en el mismo artículo que habla de este derecho, el principio de que no podrá allanarse la casa de ningún español, como tampoco separársele de su domicilio, sino en los casos y en la forma que las leyes prescriban.

La *Constitución de* 1869 ha sido más explícita en la declaración de los derechos que nos ocupan, como vamos á ver:

Según su art. 5.º: Nadie podrá entrar en el domicilio de un español ó extranjero residente en España sin su consentimiento, excepto en los casos urgentes de incendio, inundación ú otro peligro análogo, ó de agresión ilegítima procedente de adentro, ó para auxiliar á personas que desde allí pidan socorro. Fuera de estos casos, la entrada en el domicilio de un español ó extranjero residente en España, y el registro de sus papeles ó efectos, sólo podrán decretarse por Juez competente y ejecutarse de día. El registro de papeles y efectos tendrá siempre lugar á presencia del interesado ó de un individuo de su familia, y en su defecto, de dos testigos vecinos del mismo pueblo. Sin embargo, cuando un delincuente hallado in fraganti y perseguido por la Autoridad ó sus agentes se refugiase en su domicilio, podrán éstos penetrar en él sólo para el acto de la aprehensión. Si se refugiase en el domicilio ajeno, procederá requerimiento al dueño de éste.

Según el art. 6.º: Ningún español podrá ser compelido á mudar de domicilio ó de residencia, sino en virtud de sentencia ejecutoria.

Según el art. 26, á ningún español que esté en el pleno goce de sus derechos civiles podrá impedirse salir libremente del territorio, ni trasladar su residencia y haberes á país extranjero, salvas las obligaciones de contribuir al servicio militar ó al mantenimiento de las cargas públicas.

Según el art. 7.º: En ningún caso podrá detenerse ni abrirse por la Autoridad gubernativa la correspondencia confiada al correo, ni tampoco detenerse la telegráfica. Pero en virtud de auto de Juez competente podrán detenerse una y otra correspondencia, y también abrirse en presencia del procesado la que se dirija por el correo.

Y según el art. 8.º: Todo auto de prisión, de registro de morada ó de detención de la correspondencia escrita ó telegráfica, será motivado. Pero á este precepto, semejante al art 8.º de la Constitución vigente, agrega la de 1869 otros dos párrafos estableciendo la responsabilidad en que incurrirán las autoridades y funcionarios cuando no lo respeten.

3) DERECHO DE PROPIEDAD. — Según la Constitución vigente, no se impondrá jamás la pena de *confiscación* de bienes, y nadie podrá ser privado de su propiedad sino por autoridad competente y por causa justificada de *utilidad pública*, previa siempre la correspondiente indemnización. Si no precediere este requisito, los jueces ampararán y en su caso reintegrarán en la posesión al expropiado (art. 10).

COMPARACIÓN.—La *Constitución de* 1808 trataba del derecho de propiedad para el efecto de prohibir el establecimiento de fideicomisos ó mayorazgos sin permiso del Rey y cuyas rentas fuesen de más de 20.000 duros ó menos de 5.000 (arts. 135 á 139).

La *Constitución de* 1812 proclamaba el principio de que la Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sabias y justas la propiedad de los individuos que la componen, y prohibía la pena de confiscación de bienes (artículos 4.º y 304).

La *Constitución de* 1837 decía: No se impondrá jamás la pena de confiscación de bienes, y ningún español será privado de su propiedad sino por causa de utilidad común, previa la correspondiente indemnización (art. 10). Lo mismo preceptuaban la Constitución de 1845 (art. 10), y la de 1856 (arts. 12 y 13).

La *Constitución de* 1869 disponía en su art. 13 que nadie podrá ser privado temporal ó perpetuamente de sus bienes y derechos, ni turbado en la posesión de ellos sino en virtud de sentencia judicial. Los funcionarios públicos que bajo cualquier pretexto infrinjan esta prescripción, serán personalmente responsables del daño causado. Quedan exceptuados de ella los casos de incendio ó inundación ú otros urgentes análogos, en que por la ocupación se haya de excusar un peligro al propietario ó poseedor, ó evitar ó atenuar el mal que se temiere ó hubiere sobrevenido.

Y en el 14 decía: Nadie podrá ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el Juez con intervención del interesado.

4) DERECHO RELATIVO AL CULTO.—Según la Constitución vigente, la Religión católica, apostólica, romana es la del Estado. La Nación se obliga á mantener el culto y sus ministros.

Nadie será molestado en el territorio español por sus opiniones religiosas, ni por el ejercicio de su respectivo culto, salvo el respeto debido á la moral cristiana.

No se permitirán, sin embargo, otras ceremonias ni manifestaciones públicas que las de la religión del Estado (art. 11).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1808: La religión católica apostólica romana, en España y en todas las posesiones españolas, será la religión del Rey y de la Nación española, y no se permitirá ninguna otra (art. 1.º).

Constitución de 1812: La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única verdadera. La Nación la protege por leyes sabias y justas, y prohibe el ejercicio de cualquiera otra (art. 12).

Constitución de 1837: La Nación se obliga á mantener el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles (art. 11).

Constitución de 1845: La religión de la Nación española

es la católica, apostólica, romana. El Estado se obliga á mantener el culto y sus ministros (art. 11).

Constitución de 1856: La Nación se obliga á mantener y proteger el culto y los ministros de la religión católica que profesan los españoles. Pero ningún español ni extranjero podrá ser perseguido por sus opiniones ó creencias religiosas, mientras no las manifieste por actos públicos contrarios á la religión (art. 14).

Constitución de 1869: La Nación se obliga á mantener el culto y los ministros de la religión católica. El ejercicio público ó privado de cualquier otro culto queda garantido á todos los extranjeros residentes en España, sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y del derecho. Si algunos españoles profesan otra religión que la católica, es aplicable á los mismos todo lo dispuesto en el párrafo anterior (art. 21).

5) Libertad de profesión y de enseñanza.—Según la Constitución vigente, cada cual es libre de *elegir* su profesión y de *aprenderla* como mejor le parezca.

Todo español podrá fundar y sostener establecimientos de *instrucción* ó de *educación*, con arreglo á las leyes.

Al Estado corresponde expedir los *títulos profesionales*, y establecer las condiciones de los que pretendan obtenerlos, y la forma en que han de probar su aptitud.

Una ley especial determinará los deberes de los profesores y las reglas á que ha de someterse la enseñanza en los establecimientos de instrucción pública *costeados* por el Estado, las provincias ó los pueblos (art. 12).

Comparación.—La *Constitución* de 1812 al tratar de la ciudadanía, según hemos visto, exige el saber leer y escribir como requisito para el ejercicio de los derechos del ciudadano (art. 25); y en su título IX consagrado á la instrucción pública, dispone que ésta se hallará á cargo de una Dirección general de estudios, compuesta de personas de conocida ilustración, bajo la inspección de la autoridad del gobierno, mandando que en todos los pueblos haya escuelas de primeras letras, donde se enseñe á leer, escribir y con-

tar, y el catecismo de la religión católica, que comprenderá también una breve exposición de las obligaciones cívicas (arts. 366 á 371).

La *Constitución de* 1869 disponía en su art. 24 que todo español podría fundar y mantener establecimientos de instrucción ó de educación sin previa licencia, salva la inspección de la Autoridad competente por razones de higiene y moralidad.

§ VI. **Derechos políticos.**

1) Derecho á la obtención de cargos públicos.—Según el artículo 15 de la Constitución vigente, todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad.

Comparación.—*Constitución de* 1808: Ninguno podrá obtener empleos públicos civiles y eclesiásticos, si no ha nacido en España ó ha sido naturalizado, sin que jamás pueda exigirse la calidad de nobleza, y debiendo darse los ascensos según los servicios y los talentos (arts. 140 y 141).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856, contienen el mismo precepto que la vigente, si bien la de 1856 añade que para ninguna distinción ni empleo público se requiera la calidad de nobleza.

Constitución de 1869: Todos los españoles son admisibles á los empleos y cargos públicos, según su mérito y capacidad. La obtención y el desempeño de estos empleos y cargos, así como la adquisición y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, son independientes de la religión que profesen los españoles. El extranjero que no estuviere naturalizado no podrá ejercer en España cargo alguno que tenga aneja autoridad ó jurisdicción (art. 27).

2) Derecho de sufragio.—La Constitución de 1869 había consignado en su art. 16 que ningún español que se hallase en el pleno goce de sus derechos civiles, podría ser privado del derecho de votar en las elecciones de Senadores, Diputados á Cortes, Diputados provinciales y Concejales. Pero la Constitución vigente, como las demás anteriores, calla sobre este punto, dejando la determinación de la

forma y condiciones del sufragio á las leyes especiales.

§ VII. **Derechos de carácter mixto.**

1) Libre emisión del pensamiento.—Según el artículo 13 de la Constitución vigente, todo español tiene el derecho de *emitir* libremente sus ideas y opiniones, ya de *palabra*, ya por *escrito*, valiéndose de la imprenta ó de otro procedimiento semejante, sin sujección á la censura previa.

Comparación.—La *Constitución de* 1808 dejaba para dos años después de estarse cumpliendo enteramente, el establecimiento de la libertad de imprenta, que habría de organizarse por una ley hecha en Cortes; una junta de cinco Senadores designados por el Senado velaría por la conservación de la libertad de imprenta, luego que se estableciese (arts. 39 y 145).

Constitución de 1812: Todos los españoles tienen libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión ó aprobación alguna anterior á la publicación, bajo las restricciones y responsabilidad que establezcan las leyes (art. 371).

Constitución de 1837: Todos los españoles pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura, con sujección á las leyes. La calificación de los delitos de imprenta corresponde exclusivamente á los jurados (art. 2.°).

Constitución de 1845: Como la del 37, suprimiendo el párrafo que habla del jurado (art. 2.°).

Constitución de 1856: Como la del 37, aunque suprimiendo la palabra exclusivamente, é incluyendo un párrafo que dice: «no se podrá secuestrar ningún impreso hasta después de haber empezado á circular» (art. 3.°).

Acta adicional de 15 de Septiembre de 1856 á la Constitución de 1845: La calificación de los delitos de imprenta corresponde á los jurados, salvas las excepciones que determinen las leyes (art. 1.°).

Constitución de 1869: Ningún español podrá ser privado del derecho de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta ó de

otro procedimiento semejante (art. 17). No podrá establecerse la censura, el depósito, ni el editor responsable para los periódicos, como tampoco ninguna otra disposición preventiva en esta materia (art. 22).

2) Derechos de reunión y asociación.—Según el mismo art. 13 de la Constitución vigente, todo español tiene derecho de *reunirse* pacíficamente, y de *asociarse* para los fines de la vida humana.

Comparación.—*Constitución de* 1869: Ningún español podrá ser privado del derecho de *reunirse* pacíficamente, y del de *asociarse* para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios á la moral pública (art. 17). Toda *reunión* pública estará sujeta á las disposiciones generales de policía. Las reuniones al aire libre y las manifestaciones políticas sólo podrán celebrarse de día (art. 18). A toda *asociación* cuyos individuos delinquieren por los medios que la misma les proporcione, podrá imponérsele la pena de disolución. La autoridad gubernativa podrá suspender la asociación que delinca, sometiendo incontinenti á los reos al juez competente. Toda asociación cuyo objeto ó cuyos medios comprometan la seguridad del Estado podrá ser disuelta por una ley (art. 19).

3) Derecho de petición.—Según el mismo art. 13 de la Constitución vigente, todo español tiene el derecho de dirigir peticiones, individual ó colectivamente, al Rey, á las Cortes y á las autoridades. El derecho de petición no podrá ejercerse por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada, sino con arreglo á las leyes de su instituto, en cuanto tenga relación con éste.

Comparación.—*Constitución de* 1812: Todo español tiene derecho de representar á las Cortes y al Rey para reclamar la observancia de la Constitución (art. 373).

Constitución de 1837: Todo español tiene derecho de dirigir peticiones por escrito á las Cortes y al Rey, como determinen las leyes (art. 3.°). Lo mismo dicen las Constituciones de 1845 y de 1856 (arts. 3.° y 4.° respectivamente).

Constitución de 1869: Ningún español podrá ser privado del derecho de dirigir peticiones individual ó colectivamente á las Cortes, al Rey y á las autoridades (art. 17). El derecho de petición no podrá ejercerse colectivamente por ninguna clase de fuerza armada. Tampoco podrán ejercerlo individualmente los que formen parte de una fuerza armada sino con arreglo á las leyes de su instituto en cuanto tenga relación con éste (art. 20).

Terminada la exposición comparativa de las declaraciones de nuestros códigos políticos acerca de los derechos de los españoles y antes de pasar á otro punto, hemos de decir, á propósito de derechos no declarados expresamente, que la Constitución de 1812 establecía la regla general de que la Nación está obligada á conservar y proteger por leyes sabias y justas la libertad civil, la propiedad y los demás derechos legítimos de todos los individuos que la componen (art. 4.º). Y que según la Constitución de 1869, la enumeración de los derechos consignados en su título primero, no implicaba la prohibición de cualquiera otro no consignado expresamente (art. 29).

§ VIII. **Sanción de los derechos consignados en la Constitución.**—Según el artículo 14 de la Constitución vigente, las leyes dictarán las reglas oportunas para asegurar á los españoles en el respeto recíproco de los derechos que en su título primero les reconoce, sin menoscabo de los derechos de la Nación, ni de los atributos esenciales del poder público.

Determinarán asimismo la responsabilidad civil y penal á que han de quedar sujetos, según los casos, los jueces, autoridades y funcionarios de todas clases, que atenten á los derechos enumerados en este título.

Comparación.—La *Constitución de* 1869, después de exigir que todo auto de prisión, de registro de morada ó de detención de la correspondencia sea motivado, decía en su segundo párrafo del art. 8.º: Cuando el auto carezca de este requisito, ó cuando los motivos en que se haya fundado se declaren en juicio ilegítimos ó notoriamente insuficientes, la persona que hubiere sido presa, ó cuya prisión no se hubiera ratificado dentro del plazo señalado en el artículo 4.º, ó cuyo domicilio hubiere sido allanado, ó cuya correspondencia hubiere sido detenida, tendrá derecho á reclamar del juez qre haya dictado el auto una indemnización proporcionada al daño causado, pero nunca inferior á 500 pesetas.

Los agentes de autoridad pública estarán asimismo sujetos á la indemnización que regule el juez, cuando reciban en prisión á cualquiera persona sin mandamiento en que se inserte el auto motivado, ó cuando la retengan sin que dicho auto haya sido ratificado dentro del término legal.

Dictaba además las prescripciones siguientes:

La autoridad gubernativa que infrinja lo prescrito en los artículos 2.º, 3.º, 4.º y 5.º, incurrirá, según los casos, en delito de detención arbitraria ó de allanamiento de morada, y quedará además sujeta á la indemnización prescrita en el párrafo segundo del artículo anterior (art. 9.º).

Tendrá asimismo derecho á indemnización regulada por el juez, todo detenido que dentro del término señalado en el art. 3.º no haya sido entregado á la autoridad judicial. Si el juez, dentro del término prescrito en dicho artículo, no elevare á prisión la detención, estará obligado para con el detenido á la indemnización que establece el artículo 8.º (art. 10).

No se establecerá ni por las leyes ni por las autoridades disposición alguna preventiva que se refiera al ejercicio de los derechos definidos en este título primero (art. 22).

Los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio de los derechos consignados en este título, serán penados por los Tribunales con arreglo á las leyes comunes (art. 23).

§ IX. **Suspensión de las garantías constitucionales.**—Según la Constitución vigente, las garantías expresadas en los arts. 4.º, 5.º, 6.º y 9.º, y párrafos primero, segundo y tercero del 13 (seguridad personal, inviolabilidad del domicilio, derecho de residencia, y libertades de imprenta, reunión y asociación), no podrán *suspenderse* en

toda la Monarquía, ni en parte de ella, sino *temporalmente* y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado, en circunstancias *extraordinarias*.

Sólo no estando reunidas las Cortes, y siendo el caso grave y de notoria urgencia, podrá el Gobierno, bajo su responsabilidad, acordar la suspensión de garantía á que se refiere el párrafo anterior, sometiendo su acuerdo á la aprobación de aquéllas lo más pronto posible.

Pero en *ningún caso* se suspenderán *más* garantías que las expresadas en el primer párrafo de este artículo.

Tampoco los jefes militares ó civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley (artículo 17).

Comparación.—*Constitución de* 1808: Si el Gobierno tuviera noticia de que se trama alguna conspiración contra el Estado, el ministro de policía podrá dar mandamientos de comparecencia y de prisión contra los indicados como autores y cómplices (art. 134).

Constitución de 1812: Si en circunstancias extrordinarias la seguridad del Estado exigiese, en toda la Monarquía ó en parte de ella, la suspensión de algunas de las formalidades prescritas en este capítulo para el arresto de los delincuentes, podrán las Cortes decretarla por un tiempo determinado (art. 308).

Constitución de 1837: Si la seguridad del Estado exigiese en circunstancias extraordinarias la suspensión temporal en toda la Monarquia, ó en parte de ella, de lo dispuesto en el art. 7.º, se determinará por una ley (art. 8.º). Lo mismo dice la Constitución de 1845 (art. 8.º también).

La *Constitución de* 1856, después de reproducir el precepto de las dos anteriores, añade: Promulgada la ley de suspensión, el territorio á ella sujeto, se regirá durante la suspensión por la ley de orden público establecida de antemano; pero ni en una ni en otra ley se podrá en ningún caso autorizar al Gobierno para extrañar del Reino, ni deportar, ni desterrar fuera de la península á los españoles (art. 9.º). Lo mismo dijo el Acta adicional (art. 2.º).

Constitución de 1869: Las garantías consignadas en los artículos 2.º, 5.º y 6.º, y párrafos primero, segundo y tercero del 17, no podrán suspenderse en toda la monarquía ni en parte de ella sino temporalmente y por medio de una ley, cuando así lo exija la seguridad del Estado en circunstancias extraordinarias. Promulgada aquélla, el territorio á que se aplicare se regirá, durante la suspensión, por la ley de orden público establecida de antemano. Pero ni en una ni en otra ley se podrán suspender más garantías que las consignadas en el primer párrafo de este artículo, ni autorizar al Gobierno para extrañar del Reino, ni deportar á los españoles, ni para desterrarlos á distancia de más de 250 kilómetros de su domicilio. En ningún caso los Jefes militares ó civiles podrán establecer otra penalidad que la prescrita previamente por la ley (art. 31).

CAPÍTULO II.

Parte orgánica; organización del Poder legislativo.

Sumario.—I. Parte orgánica de la Constitución vigente.
II. De las Cortes; dualidad de cámaras.
III. Del Senado. 1. Sistema adoptado para su organización. 2. Senadores por derecho propio. 3. Condiciones de los Senadores electivos y de nombramiento real. 4. Otras disposiciones relativas al cargo de Senador.
IV. Del Congreso de los Diputados; designación y condiciones de aptitud de los Diputados.
V. Ley de incompatibilidades con el cargo de Diputado á Cortes.

§ I. **Parte orgánica de la Constitución vigente.**—Después de haberse ocupado la Constitución vigente, en su título primero, de los españoles y sus derechos, pasa á tratar inmediatamente en los sucesivos, de las Cortes, del Rey y sus Ministros y de la administración de justicia.

La potestad de hacer las leyes, dice, reside en las Cortes con el Rey (art. 18). La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, quien tiene además las prerrogativas que luego expondremos (arts. 50 y siguientes). La potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, pertenece exclusivamente á los Tribunales y juzgados (artículo 76).

Comparación.—Concuerdan estos artículos con los de las Constituciones de 1837 (12, 45, 63), de 1845 (12, 43, 66) y de 1856 (15, 49, 67).

La *Constitución de* 1812 en sus dos capítulos titulados «De la Nación española y del Gobierno», hacía las siguientes declaraciones de principios: La Nación española es la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (artículo 1.º). La Nación española es libre é independiente, y

no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona (art. 2.º). La Soberanía reside esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece á ésta exclusivamente el derecho de establecer sus leyes fundamentales (3.º). El objeto del Gobierno es la felicidad de la Nación, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen (13). El Gobierno de la Nación española es una Monarquía moderada hereditaria (14). La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey (15). La potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey (16). La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, reside en los Tribunales establecidos por la ley (17).

La *Constitución de* 1856 decía en su artículo 1.º: Todos los poderes públicos emanan de la Nación, en la que reside esencialmente la soberanía, y por lo mismo pertenece exclusivamente á la Nación, el derecho de establecer sus léyes fundamentales.

La *Constitución de* 1869 comenzaba su parte orgánica con un título consagrado á los poderes públicos en general, que contenía los principios siguientes: La Soberanía reside esencialmente en la Nación de la cual emanan todos los poderes. La forma de gobierno de la Nación española es la Monarquía. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes; el Rey sanciona y promulga las leyes. El poder ejecutivo reside en el Rey, que lo ejerce por medio de sus Ministros. Los tribunales ejercen el poder judicial. La gestión de los intereses peculiares de los pueblos y de las provincias, corresponde respectivamente á los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales, con arreglo á las leyes (artículos 32 á 37).

Antes de entrar en la exposición de los preceptos constitucionales, relativos á cada uno de los organismos que ejercen las funciones del poder público, haremos mención de dos instituciones, el *Senado* y el *Consejo de Estado*, que aparecen en los Códigos políticos de 1808 y de 1812 con un carácter especialísimo.

La *Constitución de* 1808 organizó un *Senado* que no era cuerpo colegislador, sino más bien una institución, cuyas atribuciones y significación política recuerdan las del Justicia mayor de Aragón. Había de componerse de veinticuatro individuos nombrados por el Rey de entre los Ministros, generales, embajadores y consejeros de Estado, además de los infantes mayores de dieciocho años, siendo sus cargos vitalicios y solamente amovibles por sentencia de los Tribunales. De su seno saldrían dos juntas, compuestas cada una de cinco Senadores y llamadas Juntas senatorias de la libertad individual y de la libertad de imprenta. Estas Juntas tenían por misión velar por la conservación de estos dos órdenes de libertades, requiriendo de oficio ó á instancia de parte, á los Ministros y funcionarios que las quebrantasen; y si después de tres requisiciones no era enmendada la falta, convocaban al Senado, el cual si había méritos para ello hacía la declaración siguiente: «Hay vehementes presunciones de que N. está detenido arbitrariamente ó de que la libertad de imprenta ha sido quebrantada»; el presidente había de poner en manos del Rey esta deliberación motivada. Tenía además el Senado, á propuesta del Rey, la facultad de anular como inconstitucionales las operaciones electorales, y de suspender el imperio de la Constitución en circustancias extraordinarias, como también tomar en casos de urgencia las medidas excepcionales que exigiera la conservación de la seguridad pública (arts. 32 á 51).

Establecía además la Constitución de 1808 un *Consejo de Estado* compuesto de 30 individuos, aparte de los Ministros, dividido en secciones, de carácter meramente consultivo, habiendo de conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa de la administración pública, de los reglamentos generales y de los proyectos de las leyes civiles y criminales. Los decretos del Rey sobre objetos correspondientes á la decisión de las Cortes, tendrían fuerza de ley hasta las primeras que se celebrasen, siempre que hubieran sido ventilados en el Consejo de Estado.

La *Constitución de* 1812 creaba también un *Consejo de Estado*, compuesto de 40 individuos elegidos por el Rey de listas triples propuestas por las Cortes; los nombrados no podrían ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia. El Consejo de Estado sería el único Consejo del Rey, el cual habría de oir su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar ó negar la sancion á las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados. Le pertenecía, además, hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura (arts. 231 á 241).

§ II. **De las Cortes** (**tít.** II).—Como queda dicho, la potestad de hacer las leyes, según la Constitución vigente, reside en las Cortes con el Rey (art. 18). Las Cortes se componen de dos cuerpos Colegisladores, iguales en facultades: el Senado y el Congreso de los Diputados (art. 19).

Comparación.— *Constitución de* 1808: Habrá Cortes ó Juntas de la Nación, compuestas de 172 individuos divididos en tres Estamentos, el del Clero (25 Arzobispos y Obispos), el de la Nobleza (25 Grandes de Cortes) y el del Pueblo (122 Diputados). El Estamento del Clero se colocará á la derecha del Trono, el de la Nobleza á la izquierda, y enfrente el Estamento del Pueblo (arts. 61 á 64).

Constitución de 1812: Las Cortes son la reunión de todos los Diputados que representan la Nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá (art. 27). Los poderes otorgados á los Diputados por cada provincia han de ser amplios para acordar y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de la Nación dentro de los límites de la Constitución, cuyos artículos no podrán derogar ó alterar en manera alguna (arts. 99 y 100).

Estatuto Real de 1834: Las Cortes generales se compondrán de dos Estamentos: el de Próceres del Reino, y el de Procuradores del Reino, los cuales funcionarán separadamente (arts. 2.°, 33 y 41).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856 contienen

iguales artículos al 19 de la vigente. *La Constitución de* 1869 añade el principio de que los Senadores y Diputados representan á toda la Nación y no exclusivamente á los electores que los nombren, no pudiendo admitir de ellos mandato alguno imperativo (arts. 40 y 41).

§ III. **Del Senado** (tít. III).

1) Sistema adoptado para su organización.—El Senado se compone, según el art. 20 de la Constitución vigente:

1.º De Senadores por *derecho propio.*

2.º De Senadores *vitalicios* nombrados por la Corona.

3.º De Senadores *elegidos* por las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes, en la forma que determine la ley.

El número de los Senadores por derecho propio y vitalicios no podrá exceder de 180.

Este número será el de los Senadores electivos.

Las condiciones necesarias para ser *nombrado* ó *elegido* Senador podrán variarse por una ley (art. 23).

Comparación.—*Constitución de* 1808: Los Arzobispos y Obispos que componen el Estamento del Clero, serán elevados á la clase de individuos de Cortes por una cédula sellada con el gran sello del Estado; y no podrán ser privados del ejercicio de sus funciones, sino en virtud de una sentencia dada por los Tribunales competentes y en forma legal. Los Nobles para ser elevados á la clase de Grandes de Cortes, deberán disfrutar una renta anual de veinte mil pesos fuertes á lo menos, ó haber hecho largos é importantes servicios en la carrera civil ó militar; su elevación á esta clase y la privación de sus funciones, se hará con iguales formalidades que respecto á los anteriores (arts. 65 y 66).

Estatuto Real de 1834: El Estamento de Próceres del Reino se compondrá de miembros hereditarios y vitalicios. La dignidad de Prócer del Reino es hereditaria en los Grandes de España, con ciertas condiciones. El Rey elige y nombra los demás Próceres del Reino, cuya dignidad es vitalicia, dentro de ciertas categorías (alto clero, altos fun-

cionarios del Estado, títulos de Castilla, grandes propietarios ó industriales, hombres ilustres en ciencias ó letras), siempre que justifiquen cierta renta. El número de Próceres del Reino es ilimitado. Esta dignidad se pierde únicamente por incapacidad legal, en virtud de sentencia por la que se haya impuesto pena infamatoria (arts. 3.º á 10).

Constitución de 1837: El número de los Senadores será igual á las tres quintas partes de los Diputados, pudiendo serlo cualquier español, mayor de 40 años, que tenga los medios de subsistencia y las demás circunstancias que determine la ley electoral. Los Senadores son nombrados por el Rey á propuesta, en lista triple, de los electores que en cada provincia nombran los Diputados á Cortes. A cada provincia corresponderá por lo menos un Senador. El cargo es temporal (arts. 14 á 20).

La *Constitución de* 1845 declaraba vitalicio el cargo de Senador siendo su número ilimitado y perteneciendo al Rey su nombramiento dentro de las categorías que señalaba, que había de hacer por decretos especiales (arts. 14 á 18).

La *Constitución de* 1856 estableció que los Senadores, en número igual á las tres quintas partes del Congreso, serían elegidos del mismo modo y por los mismos electores que los Diputados á Cortes, correspondiendo á cada provincia designar el número proporcional á su población, por lo menos uno. Para ser Senador requería ser mayor de 40 años y justificar una cierta contribución, haber ó renta (artículos 17 á 23).

El *acta adicional* de 15 de Septiembre de 1856 á la Constitución de 1845, determinó que la primera creación de Senadores no pudiera exceder de 140 y que una vez hecha ésta, solamente pudiese el Rey nombrar Senadores estando abiertas las Cortes.

La *ley* de 17 de Julio de 1857 reformó la Constitución de 1845 en los artículos que trataban del Senado, organizándolo con Senadores hereditarios (los Grandes de España con cierta renta), y vitalicios ya por derecho propio (Arzobispos, Presidentes de los Tribunales Supremos, Capitanes

generales), ya nombrados por el Rey dentro de ciertas categorías. A fin de perpetuar la dignidad de Senador en sus familias, los grandes de España podrían constituir vinculaciones sobre sus bienes en la forma y en la cantidad que se determinase por una ley especial. La ley de 20 de Abril de 1864 derogó esta reforma, estableciendo en su integridad la Constitución de 1845.

La *Constitución de* 1869 organizó un Senado electivo por medio de un sufragio indirecto. Los Senadores habían de elegirse por provincias; al efecto, cada distrito municipal elegiría por sufragio universal un número de compromisarios igual á la sexta parte del de concejales; los compromisarios así elegidos, se asociarían á la Diputación provincial respectiva, constituyendo con ella la junta electoral, la cual elegiría cuatro Senadores, dentro de ciertas categorías (artículos 60 á 63).

2) SENADORES POR DERECHO PROPIO. — Son Senadores por derecho propio según el art. 21 de la Constitución vigente:

Los hijos del Rey y del sucesor inmediato de la Corona que hayan llegado á la mayor edad.

Los Grandes de España que lo fueren por sí, que no sean súbditos de otra potencia y acrediten tener la renta anual de 60.000 ptas., procedente de bienes propios inmuebles, ó de derechos que gocen la misma consideración legal.

Los Capitanes Generales del Ejército y el Almirante de la Armada.

El Patriarca de las Indias y los Arzobispos.

El Presidente del Consejo de Estado, el del Tribunal Supremo, el del Tribunal de Cuentas del Reino, el del Consejo Supremo de la Guerra y el de la Armada, después de *dos años* de ejercicio.

3) CONDICIONES DE LOS SENADORES ELECTIVOS Y DE NOMBRAMIENTO REAL.—Según el artículo 22 de la Constitución vigente, sólo podrán ser Senadores por nombramiento del Rey ó por elección de las Corporaciones del Estado y mayores contribuyentes, los españoles que pertenezcan ó hayan pertenecido á una de las siguientes clases:

1.º Presidente del Senado ó del Congreso de los Diputados.

2.º Diputados que hayan pertenecido á tres Congresos diferentes ó que hayan ejercido la diputación durante ocho legislaturas.

3.º Ministros de la Corona.

4.º Obispos.

5.º Grandes de España.

6.º Tenientes Generales del Ejército y Vicealmirantes de la Armada, después de dos años de su nombramiento.

7.º Embajadores, después de dos años de servicio efectivo, y Ministros plenipotenciarios después de cuatro.

8.º Consejeros de Estado, Fiscal del mismo Cuerpo, y Ministros y fiscales del Tribunal Supremo y del de Cuentas del reino, Consejeros del Supremo de la Guerra y de la Armada, y Decano del Tribunal de las Órdenes militares, después de dos años de ejercicio.

9.º Presidentes ó Directores de las Reales Academias Española, de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando, de Ciencias exactas, físicas y naturales, de Ciencias morales y políticas, y de Medicina.

10.º Académicos de número de las Corporaciones mencionadas, que ocupen la primera mitad de la escala de antigüedad en su Cuerpo; Inspectores generales de primera clase de los cuerpos de ingenieros de caminos, minas y montes; Catedráticos de término de las Universidades, siempre que lleven cuatro años de antigüedad en su categoría y de ejercicio dentro de ella.

Los comprendidos en las categorías anteriores deberán *además* disfrutar 7.500 pesetas de renta, procedente de bienes propios, ó de sueldos de los empleos que no pueden perderse sino por causa legalmente probada, ó de jubilación, retiro ó cesantía.

11.º Los que con dos años de antelación posean una *renta anual* de 20.000 pesetas ó paguen 4.000 pesetas por *contribuciones* directas al Tesoro público, siempre que además sean títulos del Reino, hayan sido Diputados á Cortes,

Diputados provinciales, ó Alcaldes en capital de provincia ó en pueblos de más de 20.000 almas.

12.° Los que hayan ejercido alguna vez el cargo de Senador, antes de promulgarse esta Constitución. Los que para ser Senadores en cualquier tiempo hubieren acreditado renta, podrán probarla para que se les compute al ingresar como Senadores por derecho propio, con certificación del registro de la propiedad que justifique que siguen poseyendo los mismos bienes.

El nombramiento por el Rey de Senadores se hará por *decretos especiales*, y en ellos se expresará siempre el *título* en que, conforme á lo dispuesto en este artículo, se funde el nombramiento.

4) Otras disposiciones relativas al cargo de senador.—La Constitución vigente termina su título III que trata del Senado, con los siguientes artículos relativos también al cargo de Senador.

Los Senadores electivos se renovarán por mitad cada cinco años, y en totalidad cuando el Rey disuelva esta parte del Senado (art. 24).

Los Senadores no podrán admitir empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, títulos ni condecoraciones, mientras estuviesen abiertas las Cortes. El Gobierno, podrá sin embargo conferirles dentro de sus respectivos empleos y categorías, las comisiones que exija el servicio público. Exceptúase de lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo el cargo de Ministro de la Corona (art. 25).

Para tomar asiento en el Senado se necesita ser español, tener treinta y cinco años cumplidos, no estar procesado criminalmente ni inhabilitado en el ejercicio de sus derechos políticos, y no tener sus bienes intervenidos (art. 26).

§ IV. Del Congreso de los Diputados (título IV).—Según la Constitución vigente, el Congreso de los Diputados se compondrá de los que nombren las Juntas electorales en la forma que determine la ley. Se nombrará un Diputado, á lo menos, por cada 50.000 almas de población (art. 27).

Los Diputados se elegirán y podrán ser reelegidos indefinidamente, por el método que determine la ley (art. 28).

Para *ser elegido* Diputado se requiere ser español, de estado seglar, mayor de edad y gozar de todos los derechos civiles. La ley determinará con qué clase de funciones es incompatible el cargo de Diputado, y los casos de reelección (art. 29).

Los Diputados serán elegidos por cinco años (art. 30).

Los Diputados á quienes el Gobierno ó la Real Casa confieran pensión, empleo, ascenso que no sea de escala cerrada, comisión con sueldo, honores ó condecoraciones, cesarán en su cargo, sin necesidad de declaración alguna, si dentro de los quince días inmediatos á su nombramiento no participan al Congreso la renuncia de la gracia. Esto no comprende á los Diputados que fueren nombrados Ministros de la Corona (art. 31).

Comparación.—*Constitución de* 1808: El Estamento del pueblo se compondrá de 62 Diputados de las provincias, 30 de las principales ciudades, 15 negociantes ó comerciantes y 15 Diputados de las Universidades. Los primeros serán nombrados por las provincias á razón de 300.000 habitantes, eligiéndolos una junta compuesta de los decanos de los regidores de los pueblos de cien habitantes, y de los decanos de los curas de los principales pueblos, no excediendo éstos del tercio de aquéllos. Los Diputados de las ciudades principales del Reino, serán nombrados por el Ayuntamiento de cada una de ellas. Los Diputados comerciantes serán nombrados por el Rey á propuesta en lista de los tribunales y juntas de comercio. Los Diputados por las Universidades serán nombrados por el Rey á propuesta de éstas. Los individuos del Estamento del pueblo se renovarán de unas Cortes para otras, pudiendo ser reelegidos para las inmediatas (arts. 68 á 75).

Constitución de 1812: Habrá un Diputado á Cortes por cada 70.000 almas. Para su elección se celebrarán juntas electorales de parroquia, de partido y de provincia. Las juntas de parroquia se compondrán de todos los ciudadanos

avecindados en el territorio de la misma, y nombrarán 11 compromisarios, para que éstos designen un elector parroquial, por cada 200 vecinos; los electores parroquiales de cada partido, constituirán la junta electoral del mismo, la cual nombrará al elector del partido; los electores de partido de cada provincia, constituirán la junta electoral provincial, la cual nombrará directamente á los Diputados á Cortes por la provincia y sus suplentes. Para ser Diputado á Cortes se requiere ser ciudadano, nacido ó residente en la provincia y tener una renta anual de bienes propios.

Los electores, hecho el escrutinio, otorgarán al Diputado los amplios poderes de que antes hemos hablado, comprometiéndose en nombre de todos los vecinos á obedecer y cumplir cuanto las Cortes hicieren con arreglo á la Constitución de la Monarquía. Los Diputados percibirán de sus respectivas provincias las dietas que las Cortes señalaren de una á otra diputación. Los Diputados se renovarán en su totalidad cada dos años, no pudiendo ser reelegidos sino después de otra diputación. Durante el tiempo de su diputación y un año después no podrán los Diputados admitir para sí ni solicitar para otro, empleo alguno, ascenso, pensión ni condecoración de provisión del Rey (arts. 27 á 130).

Estatuto Real de 1834: El Estamento de Procuradores del Reino se compondrá de las personas que se nombren con arreglo á la ley electoral, exigiéndose para ejercer el cargo determinadas condiciones (edad, residencia, renta propia). Los procuradores del Reino obrarán con sujeción á los poderes que se les hayan expedido al tiempo de su nombramiento, en los términos que fije la Real convocatoria. La duración de los poderes será de tres años, á menos que antes de este plazo haya el Rey disuelto las Cortes (artículos 13 á 18).

Constitución de 1837: Cada provincia nombrará un Diputado á lo menos por cada 50.000 almas. Los Diputados se elegirán por el método directo, pudiendo serlo por cualquiera provincia, debiendo ser españoles, de estado seglar, mayores de 25 años y tener las demás circunstancias que

exija la ley electoral. Serán elegidos por tres años (el Senado se había de renovar por terceras partes cada tres años). Los que admitan del Gobierno ó de la Casa Real pensión, empleo que no sea de escala en su respectiva carrera, comisión con sueldo, honores ó condecoraciones, quedan sujetos á reelección (arts. 21 á 25 y 43).

Constitución de 1845: Concuerda en su artículo 20 con el 27 de la actual, y en los demás con la de 1837, salvo ser cinco años la duración del cargo (arts. 20 á 25).

Constitución de 1856: Concuerda con la de 1837, si bien determina que la elección haya de hacerse por provincias (arts. 24 á 27 y 46).

Acta adicional de 15 de Septiembre de 1856: La ley electoral de Diputados determinará si éstos han de acreditar el pago de contribución ó la posesión de renta. Aun cuando sea de escala el empleo que admita el Diputado á Cortes, quedará éste sujeto á reelección. Las listas electorales para Diputados á Cortes, serán permanentes; las calidades de los electores se examinarán en todas instancias en juicio público y contradictorio (arts. 4.°, 5.° y 14).

Constitución de 1869: El Congreso se compondrá de un Diputado al menos por cada 40.000 almas de población, elegido con arreglo á la ley electoral. Para ser elegido Diputado, se requiere ser español, mayor de edad y gozar de todos los derechos civiles. El Congreso se renovará totalmente cada tres años; el Senado por cuartas partes cada tres también. El Diputado (ó Senador) que acepte del Gobierno ó de la Casa Real pensión, empleo, comisión con sueldo, honores ó condecoraciones, se entenderá que renuncia á su cargo; exceptúase el empleo de Ministro de la Corona (arts. 39, 59, 65 y 66).

§ V. **Ley de incompatibilidades con el cargo de Diputado á Cortes.**—La ley á que se refiere el art. 29 de la Constitución de 1876, ès la vigente de 7 de Marzo de 1880, modificada en su art. 4.° por la de 31 de Julio de 1887. He aquí sus preceptos:

1.° El cargo de Diputado á Cortes sólo es compatible

con los destinos del orden civil, del militar y del judicial que tengan residencia fija en Madrid y que estén además dotados con el sueldo al menos de 12.500 pesetas anuales en los presupuestos del Estado; con el de Presidente, Fiscal y Presidente de Sala de la Audiencia de esta corte; con el de Rector y Catedrático numerario de la Universidad Central; con el de Inspector de Ingenieros y con los destinos que en Madrid desempeñen los Oficiales generales del Ejército y de la Armada.

Los Ingenieros no comprendidos en el párrafo anterior quedarán, mientras desempeñen el cargo de Diputados, en situación de excedentes.

2.º El Gobierno así que un Diputado acepte empleo, pensión, destino ó comisión con sueldo, ascenso que no sea de escala cerrada, honor ó condecoración de cualquier clase, dará cuenta al Congreso en el término de diez días. Si las Cortes estuviesen suspensas, el Gobierno dará cuenta al Congreso en la primera sesión que celebre.

Para los efectos de esta ley se entiende por aceptado todo cargo, gracia ó condecoración, de cualquiera clase que sea, que no se renuncie dentro de los quince días siguientes al de su concesión.

3.º Si el empleo concedido por el Gobierno y aceptado por el Diputado es de los compatibles, según el art. 1.º de esta ley, el agraciado podrá ser reelegido en cualquier tiempo. Si el empleo ó destino no se halla comprendido entre los enumerados en el citado artículo 1.º el agraciado sólo podrá ser reelegido en elección parcial si le renuncia antes de la convocatoria para dicha elección. Y si lo concedido y aceptado es pensión, comisión con sueldo, honor ó condecoración de cualquier clase, el agraciado que una vez la acepte no podrá ser reelegido hasta nuevas elecciones generales, aun cuando hubiese renunciado el cargo de Diputado antes de recibir la gracia.

4.º El número de Diputados con empleos compatibles que tomen asiento en el Congreso no podrá exceder de 40. Si fuere elegido mayor número de ellos, la suerte dicidirá

cuáles han de quedar. Al efecto, así que se verifiquen las elecciones generales, y antes del día señalado para la apertura de las Cortes, el Gobierno remitirá á la Secretaría del Congreso la lista de todos los funcionarios que hayan sido elegidos Diputados. El Congreso examinará cuáles ejercen cargos compatibles, y si resultaren más de 40, se procederá á sortearlos dentro de los ocho días siguientes á su constitución definitiva, declarando vacantes los distritos de los excedentes, á no ser que éstos renuncien sus empleos, cargos ó destinos dentro de los quince días siguientes.

Si en elecciones parciales es elegido algún funcionario compatible, el Gobierno lo comunicará inmediatamente después del escrutinio general al Congreso, y el elegido tomará asiento en éste si no estuviere completo el número de los 40; pero si lo estuviere, se declarará vacante el distrito, á no ser que el electo renuncie el empleo dentro de los quince días siguientes al en que fuere aprobado el dictamen de la Comisión de incompatibilidades.

CAPÍTULO III.

De la celebración y facultades de las Cortes.

SUMARIO.—I. Celebración de las Cortes. 1. Reunión, apertura y disolución. 2. Constitución interior de las Cámaras. 3. Deliberación y sesiones de los Cuerpos Colegisladores.

II. Facultades de las Cortes. 1. Ejercicio de la potestad legislativa: *a)* iniciativa de las leyes; *b)* prerrogativa del Congreso en ciertas materias; *c)* votación de las leyes; *d)* caso de desaprobación de un proyecto. 2. Otras facultades de las Cortes.

III. Inviolabilidad de los Senadores y Diputados.

IV. De la Diputación permanente y Cortes extraordinarias según algunas constituciones anteriores. 1. Diputación permanente. 2. Cortes extraordinarias.

§ I. Celebración de las Cortes.

1) REUNIÓN, APERTURA Y DISOLUCIÓN.—Según la Constitución vigente, las Cortes se reunen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender, cerrar sus sesiones y disolver simultánea ó separadamente la parte electiva del Senado y el Congreso de los Diputados, con la obligación, en este caso, de convocar y reunir el Cuerpo ó Cuerpos disueltos dentro de tres meses (art. 32).

No podrá estar reunido uno de los dos Cuerpos Colegisladores sin que también lo esté el otro: exceptúase el caso en que el Senado ejerza funciones judiciales (art. 38).

Las Cortes serán precisamente convocadas luego que vacare la Corona ó cuando el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el gobierno (art. 33).

El Rey abre y cierra las Cortes, en persona, ó por medio de los Ministros (art. 37).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1808: Las Cortes se juntarán en virtud de convocación hecha por el Rey, á lo menos una vez cada tres años. No podrán ser diferidas, prorrogadas ni disueltas sino de su orden (art. 76).

Constitución de 1812: Se juntarán las Cortes todos los años en la capital del Reino y en edificio destinado á este solo objeto; cuando tuvieren por conveniente trasladarse á otro lugar podrán hacerlo, con tal que sea á pueblo que no diste de la capital más que doce leguas y que convengan en la traslación las dos terceras partes de los Diputados presentes. Las sesiones de las Cortes durarán cada año tres meses consecutivos, principiando el 1.° de Marzo; podrán prorrogarse por otro mes á petición del Rey ó por resolución de las dos terceras partes de los Diputados. Constituídas las Cortes, lo pondrán en conocimiento del Rey á fin de que manifieste si asistirá á la apertura el día 1.° de Marzo. El Rey asistirá por sí mismo á la apertura, y si tuviere impedimento la hará el Presidente el día señalado sin que por ningún motivo pueda diferirse para otro; las mismas formalidades se observarán para el acto de cerrarse las Cortes. En la sala de las Cortes entrará el Rey sin guardias y sólo le acompañarán las personas que determine el ceremonial para el recibimiento y despedida del Rey, que se prescriba en el Reglamento del gobierno interior de las Cortes. El Rey hará un discurso en el que propondrá á las Cortes lo que crea conveniente, y al que el Presidente contestará en términos generales; si no asistiere el Rey remitirá su discurso al Presidente, para que por éste se lea en las Cortes (arts. 104 á 107 y 119 á 123)

Estatuto Real de 1834: Al Rey toca exclusivamente convocar, suspender y disolver las Cortes. Las Cortes se reunirán, en virtud de Real convocatoria, en el pueblo y en el día que aquélla señalare. Siempre que se convoquen Cortes, se convocará á un mismo tiempo á los dos Estamentos, no pudiendo estar reunido uno sin que lo esté igualmente el otro, si bien celebrarán sus sesiones en recinto separado. El Rey abrirá y cerrará las Cortes, bien en persona, ó bien autorizando para ello á los Secretarios del Despacho. Con arreglo á la ley 5.ª, tít. XV, Partida 2.ª, se convocarán las Cortes generales después de la muerte del Rey, para que jure su sucesor la observancia de las leyes, y reciba de las

Cortes el debido juramento de fidelidad y obediencia; igualmente se convocarán las Cortes generales, cuando el Príncipe que haya heredado la Corona sea menor de edad. Con arreglo á la ley 2.ª, tít. VII, lib. VI de la Nueva Recopilación, se convocarán las Cortes del Reino cuando ocurra algún negocio arduo, cuya gravedad, á juicio del Rey, exija consultarlas. El Rey suspenderá las Cortes en virtud de un decreto refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, y no volverán á reunirse sino en virtud de nueva convocatoria, concurriendo á ellas los mismos procuradores, á menos que ya se haya cumplido el término de los tres años que deben durar sus poderes. Cuando el Rey disuelva las Cortes habrá de hacerlo en persona ó por medio de un decreto, quedando anulados en el mismo acto los poderes de los Procuradores; disueltas las Cortes, habrán de reunirse otras antes del termino de un año (arts. 24 á 32, 37 á 46).

Constitución de 1837: Las Cortes se reunen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones, y disolver el Congreso de los Diputados; pero con la obligación, en este último caso, de convocar otras Cortes y reunirlas dentro de tres meses (art. 26). Si el Rey dejare de reunir algún año las Cortes antes de 1.º de Diciembre, se juntarán precisamente en este día; y en el caso de que aquel mismo año concluya el encargo de los Diputados, se empezarán las elecciones el primer domingo de Octubre para hacer nuevos nombramientos (artículo 27). Las Cortes se reunirán extraordinariamente luego que vacare la Corona, ó que el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el Gobierno (art. 28). No podrá estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que lo esté el otro también; excepto en el caso, en que el Senado juzgue á los Ministros (art. 33). El Rey abre y cierra las Cortes, en persona ó por medio de los Ministros (art. 32).

Constitución de 1845: Reproduce el art. 26 de la Constitución de 1837, suprime el 27 de la misma, y concuerda con los artículos 33, 37 y 38 de la Constitución vigente (arts. 26, 27, 31 y 32).

Constitución de 1856: Las Cortes se reunirán lo más tarde el 1.º de Noviembre todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones y disolver el Congreso de los Diputados, pero con la obligación en este último caso de convocar otras Cortes y reunirlas dentro de dos meses (art. 28). Cada año estarán reunidas las Cortes á lo menos cuatro meses consecutivos contando desde el día en que se constituya el Congreso de los Diputados. Cuando el Rey suspenda ó disuelva las Cortes antes de cumplirse este término, las Cortes nuevamente abiertas estarán reunidas hasta completarle. En el primer caso previsto en el párrafo anterior, la suspensión de las Cortes en una ó más veces, no podrá exceder de treinta días (atículo 29). Las Cortes se reunirán luego que vacare la Corona, ó que el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el Gobierno (art. 30). Concuerda con los artículos 37 y 38 de la Constitución vigente (arts. 33 y 34).

Acta adicional de 15 de Septiembre de 1856 á la Constitución de 1845: Durante cada año estarán reunidas las Cortes á lo menos cuatro meses, contados desde el día en que se constituya definitivamente el Congreso (art. 6.º).

Constitución de 1869: Las Cortes se reunen todos los años. Corresponde al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones, y disolver uno de los Cuerpos Colegisladores, ó ambos á la vez. Las Cortes estarán reunidas á lo menos cuatro meses cada año, sin incluir en este tiempo el que se invierta en su constitución. El Rey las convocará, á más tardar, para el día 1.º de Febrero. Las Cortes se reunirán necesariamente luego que vacare la Corona ó que el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el gobierno del Estado. No podrá estar reunido uno de los Cuerpos Colegisladores sin que lo esté también el otro, excepto el caso en que el Senado se constituya en Tribunal. Una sola vez en cada legislatura podrá el Rey suspender las Cortes sin el consentimiento de éstas. En todo caso las Cortes no podrán dejar de estar reunidas el tiempo antes señalado. En el caso de disolución de uno ó de ambos Cuerpos Colegisladores, el

Real decreto contendrá necesariamente la convocatoria de las Cortes para dentro de tres meses (arts. 42 á 46, 71 y 72).

2) Constitución interior de las Cámaras.—Según la Constitución vigente, cada uno de los Cuerpos Colegisladores forma el respectivo Reglamento para su gobierno interior, y examina, así las calidades de los individuos que le componen, como la legalidad de su elección (art. 34).

El Congreso de los Diputados nombra su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios (art. 35).

El Rey nombra para cada legislatura, de entre los mismos Senadores, el Presidente y Vicepresidentes del Senado, y éste elige sus Secretarios (art. 36).

Comparación.—*Constitución de* 1808: El presidente de las Cortes será nombrado por el Rey entre tres candidatos propuestos por las mismas, las cuales nombrarán dos vicepresidentes y dos secretarios.

Constitución de 1812: En el año de la renovación de los Diputados, se celebrará el día 15 de Febrero á puerta abierta la primera junta preparatoria, en la cual presentarán todos los Diputados sus poderes y nombrarán, á pluralidad de votos dos comisiones, una de cinco individuos para que examine todos los poderes menos los suyos, y otra de tres para que examine los de éstos; el día 20 del mismo mes se celebrará también á puerta abierta la segunda Junta preparatoria, en la cual las dos comisiones informarán sobre la legitimidad de los poderes, resolviéndose definitivamente y á pluralidad de votos las dudas que se susciten, en esta Junta y en las demás que sean necesarias hasta el día 25. Todos los años en este día 25 de Febrero, se celebrará la última Junta preparatoria, en la que todos los Diputados prestarán juramento de defender la Religión católica, guardar la Constitución y desempeñar fielmente su encargo, procediendo en seguida á elegir un Presidente, un Vicepresidente y cuatro Secretarios, con lo que se tendrán por constituídas y formadas las Cortes. En las discusiones de las Cortes y en todo lo demás que pertenezca á su gobierno y orden interior, se observará el Reglamento

que se forme por estas Cortes generales y extraordinarias, sin perjuicio de las reformas que las sucesivas tuvieren por conveniente hacer en él (arts. 111 á 118 y 127).

Estatuto Real de 1834: El Reglamento de las Cortes determinará las relaciones de uno y otro Estamento, ya recíprocamente entre sí, ya respecto del Gobierno; también determinará el régimen interior y la forma de deliberar de cada uno de ellos, así como las reglas para la presentación y examen de los poderes de los Procuradores del Reino. El Rey elegirá entre los Próceres del Reino el Presidente y el Vicepresidente de dicho Estamento, como también los del Estamento de Procuradores, pero estos últimos á propuesta de cinco hecha por el Estamento, después de aprobados los poderes (arts. 11, 22, 23 y 50).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 *y de* 1856, concuerdan con los artículos 34, 35 y 36 de la Constitución vigente, con la diferencia de atribuir la Constitución de 1856, tanto á uno como á otro cuerpo Colegislador, la designación de sus cargos.

Ley de 20 de Abril de 1864, reformando la Constitución de 1845: Los Reglamentos del Senado y del Congreso serán objeto de una ley.

Constitución de 1869: Cada uno de los Cuerpos Colegisladores tendrá las facultades siguientes: 1.ª, formar el respectivo reglamento para su gobierno interior; 2.ª, examinar la legalidad de las elecciones y la aptitud legal de los individuos que la compongan; y 3.ª, nombrar, al constituirse, su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios. Mientras el Congreso no sea disuelto, su Presidente, Vicepresidentes y Secretarios continuarán ejerciendo sus cargos durante las tres legislaturas. El Presidente, Vicepresidentes y Secretarios del Senado, se renovarán siempre que haya elección general de dichos cargos en el Congreso (art. 45).

3) Deliberación y sesiones de los Cuerpos Colegisladores.—Según la Constitución vigente, los Cuerpos Colegisladores no pueden deliberar juntos, ni en presencia del Rey (art. 39).

Las sesiones del Senado y del Congreso serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta (art. 40).

Comparación.—*Constitución de* 1808: Las sesiones de las Cortes no serán públicas, considerándose como acto de rebelión la publicación por impresos ó carteles de lo que allí se diga ó se vote, incluso la publicación hecha por las mismas Cortes (arts. 80 y 81).

Constitución de 1812: Las Cortes no podrán deliberar en la presencia del Rey. Las sesiones serán públicas, y sólo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta (arts. 124 y 126).

Estatuto Real de 1834: Cada Estamento celebrará sus sesiones en recinto separado. Las sesiones de uno y otro Estamento, serán públicas, excepto en los casos que señalare el reglamento (arts. 47 y 48).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 *y de* 1856 concuerdan con los artículos 33 y 34 de la Constitución vigente.

La *Constitución de* 1869, también como la vigente, pero añadiendo: No se podrán presentar en persona, individual ni colectivamente, peticiones á las Cortes. Tampoco podrán celebrarse, cuando las Cortes estén abiertas, reuniones al aire libre en los alrededores del Palacio de ninguno de los Cuerpos Colegisladores (art. 55).

§ II. Facultades de las Cortes.

1) Ejercicio de la potestad legislativa.—Según la Constitución vigente, el Rey y cada uno de los Cuerpos Colegisladores tienen la iniciativa de las leyes (art. 41).

Las leyes sobre contribuciones y crédito público se presentarán primero al Congreso de los diputados (art. 42).

Las resoluciones en cada uno de los Cuerpos Colegisladores se toman á pluralidad de votos; pero para votar las leyes se requiere la presencia de la mitad más uno del número total de los individuos que lo componen (art. 43).

Si uno de los Cuerpos Colegisladores desechara algún proyecto de ley, ó le negare el Rey la sanción, no podrá volverse á proponer otro proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura (art. 44).

Comparación.—*Constitución de* 1808: Los proyectos de ley se comunicarán previamente por las secciones del Consejo de Estado á las comisiones respectivas de las Cortes, para su deliberación y aprobación. Las resoluciones de las Cortes se tomarán á pluralidad absoluta de votos. Las Cortes podrán representar razonadamente al Rey las quejas graves sobre la conducta de un Ministro. Los decretos del Rey que se expidan á consecuencia de deliberación y aprobación de las Cortes, se promulgarán con la fórmula de «oídas las Cortes» (arts. 80 á 86).

Constitución de 1812: Todo Diputado tiene la facultad de proponer á las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito y exponiendo las razones en que se funde (1). Las Cortes deliberarán si se admite ó no á discusión. Abrazará ésta el proyecto en su totalidad y en cada uno de sus artículos, decidiendo las Cortes cuando la materia se halle suficientemente discutida. La votación se hará á pluralidad absoluta de votos, siendo necesaria la presencia de la mitad más uno de la totalidad de los Diputados que deben componer las Cortes. Si las Cortes desecharan un proyecto de ley en cualquier estado de su examen ó resolvieren que no debe procederse á la votación, no podrá volver á proponerse en el mismo año. Si hubiere sido adoptado, se extenderá por duplicado en forma de ley y se leerá en las Cortes: hecho lo cual, y firmados ambos originales por el Presidente y dos Secretarios, serán presentados inmediatamente al Rey por una diputación (arts. 132 á 141).

Estatuto Real de 1834: Las Cortes no podrán deliberar sobre ningún asunto que no se haya sometido expresamente á su examen en virtud de un decreto Real. Queda sin embargo expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de elevar peticiones al Rey, haciéndolo del modo y

---

(1) Sobre la iniciativa del Rey, véase el art. 125 citado más adelante.

forma que se prefijará en el reglamento. Para la formación de las leyes se requiere la aprobación de uno y otro Estamento y la sanción del Rey (arts. 31, 32 y 33).

Constitución de 1837: concuerda con los artículos 41, 42, 43 y 44 de la Constitución vigente, si bien añadiendo al 42 que si en el Senado sufrieren alguna alteración que el Congreso no admita después, pasará á la sanción real lo que los Diputados aprobaren definitivamente (arts. 36 á 39).

Constitución de 1845: concuerda con los citados artículos de la vigente (arts. 35 á 38).

Constitución de 1856: concuerda con la de 1837 (arts. 37 á 40).

Acta adicional de 15 de Septiembre de 1856 á la Constitución de 1845: cuando entre los dos Cuerpos Colegisladores no haya conformidad acerca de la ley anual de presupuestos regirá en el año correspondiente la ley de presupuestos del año anterior (art. 7.°).

Constitución de 1869: La iniciativa de las leyes corresponde al Rey y á cada uno de los Cuerpos Colegisladores. Ningún proyecto podrá llegar á ser ley sin que antes sea votado en los dos Cuerpos Colegisladores; si no hubiere absoluta conformidad entre ambos, se procederá con arreglo á la ley que fija sus relaciones. Los proyectos de ley sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar se presentarán al Congreso antes que al Senado; y si éste hiciere en ellos alguna alteración que aquél no admita, prevalecerá la resolución del Congreso. Las resoluciones de las Cortes se tomarán á pluralidad de votos; para votar las leyes se requiere en cada uno de los Cuerpos Colegisladores la presencia de la mitad más uno del número total de los individuos que tengan aprobadas sus actas. Ningún proyecto de ley puede aprobarse por las Cortes sino después de haber sido votado, artículo por artículo, en cada uno de los Cuerpos Colegisladores; exceptúanse los Códigos ó leyes que por su mucha extensión no se presten á la discusión por artículos; pero, aun en este caso, los respectivos proyectos se someterán íntegros á las Cortes (arts. 49 á 54).

2) OTRAS FACULTADES DE LAS CORTES.—Según la Constitución vigente, además de la potestad legislativa que ejercen las Cortes con el Rey, les pertenecen las facultades siguientes (art. 45):

1.ª Recibir al Rey, al sucesor inmediato de la corona y á la Regencia ó Regente del Reino, el juramento de guardar la Constitución y las leyes.

2.ª Elegir Regente ó Regencia del Reino y nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución.

3.ª Hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros, los cuales serán acusados por el Congreso y juzgados por el Senado.

COMPARACIÓN.—La *Constitución de* 1812 hace la siguiente minuciosa enumeración de las facultades de las Cortes: 1.ª Proponer y decretar las leyes, é interpretarlas y derogarlas en caso necesario. 2.ª Recibir el juramento al Rey, al príncipe de Asturias y á la Regencia, como se previene en otro lugar. 3.ª Resolver cualquier duda, de hecho ó de derecho, que ocurra en orden á la sucesión á la Corona. 4.ª Elegir Regencia ó Regente del Reino cuando lo previene la Constitución, y señalar las limitaciones con que la Regencia ó el Regente han de ejercer la Autoridad Real. 5.ª Hacer el reconocimiento público del príncipe de Asturias. 6.ª Nombrar tutor al Rey menor, cuando lo previene la Constitución. 7.ª Aprobar antes de su ratificación los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios, y los especiales de comercio. 8.ª Conceder ó negar la admisión de tropas extranjeras en el reino. 9.ª Decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales que establece la Constitución, é igualmente la creación y supresión de los oficios públicos. 10. Fijar todos los años á propuesta del Rey las fuerzas de tierra y mar, determinando las que se hayan de tener en pie en tiempo de paz, y su aumento en tiempo de guerra. 11. Dar ordenanzas al Ejército, Armada y Milicia nacional en todos los ramos que los constituyen. 12. Fijar los gastos de la Administración pública. 13. Establecer anualmente las contribuciones é impuestos. 14. Tomar caudales

á préstamo en caso de necesidad sobre el crédito de la Nación. 15. Aprobar sl repartimiento de las contribuciones entre las provincias. 16: Examinar y aprobar las cuentas de la inversión de los caudales públicos. 17. Establecer las aduanas y aranceles de derechos. 18. Disponer lo conveniente para la administración, conservación y enajenación de los bienes nacionales. 19. Determinar el valor, peso, ley, tipo y denominación de las monedas. 20. Adoptar el sistema que se juzgue más cómodo y justo de pesas y medidas. 21. Promover y fomentar toda especie de industria, y remover los obstáculos que las entorpezcan. 22. Establecer el plan general de enseñanza pública en toda la Monarquía, y aprobar el que se forme para la educación del príncipe de Asturias. 23. Aprobar los reglamentos generales para la policía y sanidad del reino. 24. Proteger la libertad política de la imprenta. 25. Hacer efectiva la responsabilidad de los Secretarios del despacho y demás empleados públicos. 26. Por último, pertenece á las Cortes dar ó negar su consentimiento en todos aquellos casos y actos para los que se previene en la Constitución ser necesario (art. 131).

Estatuto Real de 1834: Las Cortes generales del Reino convocadas después de la muerte del Rey recibirán el juramento de su sucesor ó en su caso el de los guardadores del Rey menor, de la observancia de las leyes, así como los Próceres y Procuradores le prestarán de fidelidad y obediencia (artículos 27 y 29).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856, concuerdan con el art. 45 de la vigente, si bien las de 1837 y 1856 agregan la facultad de resolver cualquiera duda de hecho ó de derecho, que ocurra en orden á la sucesión á la Corona.

Según la *Constitución de* 1856 el Congreso de los Diputados nombrará los ministros del Tribunal de Cuentas, no pudiendo serlo los Diputados aunque con anterioridad hayan renunciado sus cargos.

La *Constitución de* 1869, concuerda con la vigente, añadiendo: Resolver cualquiera duda de hecho ó de derecho que ocurra en orden á la sucesión dé la Corona; nombrar

y separar libremente los ministros del Tribunal de Cuentas del Reino, sin que el nombramiento pueda recaer en ningún Senador ni Diputado. Establece además el principio de que ambos Cuerpos Colegisladores tienen el derecho de censura, y cada uno de sus individuos el de interpelación.

§ III. **Inviolabilidad de los Senadores y Diputados.**—Según la Constitución vigente, los Senadores y Diputados son inviolables por sus opiniones y votos en el ejercicio de su cargo (art. 46).

Los Senadores no podrán ser procesados ni arrestados, sin previa resolución del Senado, sino cuando sean hallados *in fraganti*, ó cuando no esté reunido el Senado; pero en todo caso se dará cuenta á este Cuerpo lo más pronto posible para que determine lo que corresponda. Tampoco podrán los Diputados ser procesados ni arrestados durante las sesiones sin permiso del Congreso, á no ser hallados *in fraganti*; pero en este caso y en el de ser procesados ó arrestados cuando estuvieren cerradas las Cortes, se dará cuenta lo más pronto posible al Congreso, para su conocimiento y resolución. El Tribunal Supremo conocerá de las causas criminales contra los Senadores y Diputados, en los casos y en la forma que determine la ley (art. 47).

Comparación.—*Constitución de* 1812: Los Diputados serán inviolables por sus opiniones, y en ningún tiempo ni caso, ni por ninguna autoridad podrán ser reconvenidos por ello. En las causas criminales, que contra ellos se intentaren, no podrán ser juzgados sino por el Tribunal de Cortes en el modo y forma que se prescriba en el reglamento del gobierno interior de las mismas. Durante las sesiones de las Cortes, y un mes después, los Diputados no podrán ser demandados civilmente, ni ejecutados por deudas (artículo 128).

Estatuto Real de 1834: así los Próceres como los Procuradores del Reino serán inviolables por las opiniones y votos que dieren en desempeño de su cargo (art. 49).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856 concuerdan con los arts. 46 y 47 de la vigente, aunque sin el párra-

fo de la actual relativo á la competencia del Tribunal Supremo, y añadiendo la de 1856 que sin la resolución de la Cámara no podrá nunca dictarse sentencia. Esta última frase de la Constitución de 1856 fué incluida en el acta adicional de 15 de Septiembre de 1856 á la Constitución de 1845.

La *Constitución de* 1869 concuerda con la vigente, aunque sin el párrafo referente al Tribunal Supremo, y añadiendo que cuando se hubiere dictado sentencia contra un Senador ó Diputado en proceso seguido sin el permiso á que se refiere el artículo, la sentencia no podrá llevarse á efecto hasta que autorice su ejecución el Cuerpo á que pertenezca el procesado.

§ IV. **De la Diputación permanente y Cortes extraordinarias.**—Antes de dar por terminado el estudio comparativo de nuestras Constituciones respecto á las Cortes, debemos mencionar, siquiera no aparezcan en la vigente, dos instituciones que hallamos en algunas anteriores tratadas de un modo especial: la Diputación permanente y las Cortes extraordinarias.

1) Diputación permanente. — *Constitución de* 1812: Antes de separarse las Cortes nombrarán una Diputación que se llamará Diputación permanente de Cortes, compuesta de siete individuos de su seno, tres de las provincias de Europa, y tres de las de Ultramar y el séptimo saldrá por suerte entre un Diputado de Europa y otro de Ultramar. Al mismo tiempo nombrarán las Cortes dos suplentes para esta Diputación, uno de Europa y otro de Ultramar. La Diputación permanente durará de unas Cortes ordinarias á otras. Las facultades de esta Diputación son: 1.ª Velar sobre la observancia de la Constitución y de las leyes, para dar cuenta á las próximas Cortes de las infracciones que haya notado. 2.ª Convocar á Cortes extraordinarias en los casos prescritos por la Constitución. 3.ª Desempeñar las funciones que se señalan en los arts. 111 y 112 (recibir los poderes de los diputados nuevamente nombrados y presidir la primera junta preparatoria). 4.º Pasar aviso á los Diputados suplentes para que concurran en lugar de los propietarios; y si ocurriese el fallecimiento ó imposibilidad absoluta de los propietarios y suplentes de una provincia, comunicar las correspondientes órdenes á la misma, para que proceda á nueva elección (arts. 157 á 160).

Constitución de 1856: Habrá una Diputación permanente de Cortes, compuesta de cinco Diputados y cuatro Senadores que, cuando las Cortes no estén reunidas, velará por la observancia de la Constitución y por la seguridad individual, y convocará las Cortes sólo en los casos siguientes: 1.º cuando vacare la Corona; 2.º cuando el rey se imposibilitare para el gobierno; 3.º cuando se mande exigir alguna contribución ó préstamo que no esté aprobado por la ley de presupuestos ú otra especial; 4.º cuando suspendidas en una ó más provincias las garantías establecidas en el art. 8.º (seguridad personal é inviolabilidad del domicilio), dejare el Rey de convocarlas (art. 47).

2) Cortes extraordinarias.— *Constitución de* 1812: Las Cortes extraordinarias se compondrán de los mismos Diputados que forman las ordinarias durante los dos años de su diputación. La Diputación permanente de Cortes las convocará con señalamiento de día en los tres casos siguientes: 1.º cuando vacare la Corona; 2.º cuando el Rey se imposibilitare de cualquier modo para el gobierno, ó quisiere abdicar la Corona en el sucesor; estando autorizada en el primer caso la Diputación para tomar todas las medidas que estimase convenientes, á fin de asegurarse de la inhabilidad del Rey; 3.º cuando en circunstancias críticas y por negocios árduos tuviere el Rey por conveniente que se congreguen y lo participare así á la Diputación permanente de Cortes.

Las Cortes extraordinarias no entenderán sino en el objeto para que han sido convocadas. Las sesiones de las Cortes extraordinarias comenzarán y se terminarán con las mismas formalidades que las ordinarias. La celebración de las Cortes extraordinarias no estorbará la elección de nuevos Diputados en el tiempo prescrito. Si las Cortes extraordinarias no hubieren concluído sus sesiones en el día seña-

lado para la reunión de las ordinarias, cesarán las primeras en sus funciones, y las ordinarias continuarán el negocio para que aquéllas fueran convocadas. En este caso, la Diputación permanente de Cortes continuará en las funciones que le están señaladas en los artículos 111 y 112 antes referidos (arts. 161 á 167).

CAPÍTULO IV.

Del Rey y sus Ministros.

§ I. **Inviolabilidad de la persona del Rey, y responsabilidad de sus Ministros.**—Según la Constitución vigente, la persona del Rey es sagrada é inviolable (art. 48).

Son responsables los Ministros.

Ningún mandato del Rey puede llevarse á efecto si no está refrendado por un Ministro, que por sólo este hecho se hace responsable (art. 49).

Los Ministros pueden ser Senadores ó Diputados y tomar parte en las discusiones de ambos Cuerpos Colegisladores; pero sólo tendrán voto en aquel á que pertenezcan (art. 58).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1808: El Rey al subir al Trono ó al llegar á la mayor edad, prestará juramento, en presencia del Senado, del Consejo de Estado, de las Cortes y del Consejo real, llamado de Castilla, de respetar la Religión católica, guardar la Constitución, conservar la integridad é independencia de España, respetar la libertad individual y la propiedad, y gobernar solamente con la mira del bien de la Nación. Los Ministros, cada uno en la parte

que le toca, serán responsables de la ejecución de las leyes y de las órdenes del Rey. Un secretario de Estado con la calidad de Ministro refrendará todos los decretos (arts. 5.°, 6.°, 7.°, 28 y 31).

Constitución de 1812: El Rey en su advenimiento al Trono, y si fuere menor cuando entre á gobernar el Reino, prestará juramento ante las Cortes (la fórmula del juramento es parecida á la anterior, aunque más detallada y terminando con la declaración que en lo que faltare á él no debe ser obedecido). La persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta á responsabilidad. Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del despacho del ramo á que el asunto corresponda; ningún Tribunal ni persona pública dará cumplimiento á la orden que carezca de este requisito. Los Secretarios del despacho serán responsables á las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución ó las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey. Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretarán ante todo las Cortes que ha lugar á la formación de causa, la cual se sustanciará y decidirá por el Tribunal Supremo de Justicia con arreglo á las leyes. En los casos en que los Secretarios de despacho hagan á las Cortes algunas propuestas á nombre del Rey, asistirán á las discusiones cuando y del modo que las Cortes determinen, y hablarán en ellas; pero no podrán estar presentes á la votación (arts. 125, 173, 222 á 330).

Constitución de 1837: La persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta á responsabilidad. Son responsables los Ministros (art. 44). Todo lo que el Rey mandare ó dispusiere en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por el Ministro á quien corresponda, y ningún funcionario público dará cumplimiento á lo que carezca de este requisito (art. 61). Concuerda con el art. 65 de la vigente (art. 62).

Las *Constituciones de* 1845 y *de* 1856 reproducen los artículos de la de 1837.

Constitución de 1869; reproduce los arts. 44 y 61 de la

Constitución de 1837, y añade: Los Ministros son responsables ante las Cortes de los delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones; al Congreso corresponde acusarlos y al Senado juzgarlos; las leyes determinarán los casos de responsabilidad de los Ministros, las penas á que estén sujetos y el modo de proceder contra ellos. Para que el Rey indulte á los Ministros condenados por el Senado, ha de preceder petición de uno de los Cuerpos Colegisladores. No podrán asistir á las sesiones de las Cortes los Ministros que no pertenezcan á uno de los Cuerpos Colegisladores (artículos 88, 89 y 90).

§ II. Facultades del Rey.

1) Facultades generales en relación con el ejercicio de los tres poderes.—Según la Constitución vigente, la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey, y su autoridad se extiende á todo cuanto conduce á la conservación del orden público en lo interior, y á la seguridad del Estado en lo exterior, conforme á la Constitución y á las leyes (art. 50). Tiene el mando supremo del Ejército y Armada, y dispone de las fuerzas de mar y tierra (art. 52). Concede los grados, ascensos y recompensas militares, con arreglo á las leyes (art. 53).

El Rey sanciona y promulga las leyes (art. 51).

La justicia se administra en nombre del Rey (art. 74).

Comparación.—*Constitución de* 1812: Concuerda con los artículos 50, 52 y 53 de la vigente (arts. 170 y 171, párrafos 5.°, 7.°, 8.° y 9.°). También atribuye al Rey la *sanción* y promulgación de las leyes. Dará el Rey la sanción, dice, firmando de su mano «publíquese como ley». Negará la sanción con la fórmula de «vuelva á las Cortes», acompañando una exposición de las razones que haya tenido para negarla. Tendrá el Rey 30 días para usar de esta prerrogativa; si dentro de ellos no hubiere dado ó negado la sanción, por el mismo hecho se entenderá que la ha dado, y la dará en efecto. Dada ó negada la sanción por el Rey, devolverá á las Cortes uno de los dos originales con la fórmula respectiva, para darse cuenta en ellas. Si el Rey negase la san-

ción, no se volverá á hablar del asunto en las Cortes de aquel año; si en las del siguiente fuere de nuevo propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto, se volverá á presentar al Rey, y de no sancionarlo, tampoco podrá tratarse del mismo asunto en aquel año; si de nuevo fuere por tercera vez propuesto, admitido y aprobado el mismo proyecto en las Cortes del siguiente año, por el mismo hecho se entiende que el Rey da la sanción, y presentándosele, la dará en efecto por medio de la fórmula referida. Si antes de que espire el término de 30 días en que el Rey ha de dar ó negar la sanción, llegare el día en que las Cortes han de terminar sus sesiones, el Rey la dará ó negará en los ocho primeros de las sesiones de las Cortes siguientes, y si este término pasase sin haberla dado, se entenderá dada; pero si el Rey negase la sanción, podrán estas Cortes tratar del mismo proyecto. Publicada la ley en las Cortes, se dará de ello aviso al Rey para que se proceda inmediatamente á su promulgación solemne (arts. 142 á 156).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856, concuerdan con los arts. 50, 51 y 74 de la vigente. En cuanto al mando del Ejército y concesión de empleos militares, véase lo que decimos en el párrafo siguiente.

La *Constitución de* 1869, concuerda también con los artículos 50, 51 y 74 de la Constitución vigente (69, 34 y 91), y respecto al 52 dice: El Rey dispone de las fuerzas de mar y tierra, declara la guerra, y hace y ratifica la paz, dando después cuenta documentada á las Cortes (art. 70).

2) FACULTADES CONSIGNADAS ESPECIALMENTE.—Según la Constitución vigente, corresponde además al Rey (artículo 54):

1.° Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes.

2.° Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

3.° Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes.

4.° Declarar la guerra y hacer ratificar la paz, dando después cuenta documentada á las Cortes.

5.° Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias.

6.° Cuidar de la acuñación de la moneda, en la que se pondrá su busto y nombre.

7.° Decretar la inversión de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la Administración, dentro de la ley de presupuestos.

8.° Conferir los empleos civiles, y conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo á las leyes.

9.° Nombrar y separar libremente á los Ministros.

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1812: Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: 1.ª Expedir los decretos, reglamentos é instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes. 2.ª Cuidar de que en todo el Reino se administre pronta y cumplidamente la justicia. 3.ª Declarar la guerra, y hacer y ratificar la paz, dando después cuenta documentada á las Cortes. 4.ª Nombrar los Magistrados de todos los Tribunales civiles y criminales, á propuesta del Consejo de Estado. 5.ª Proveer todos los empleos civiles y militares. 6.ª Presentar para todos los obispados, y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos de Real patronato, á propuesta del Consejo de Estado. 7.ª Conceder honores y distinciones de toda clase, con arreglo á las leyes. 8.ª Mandar los Ejércitos y Armadas, y nombrar los Generales. 9.ª Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga. 10. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás Potencias, y nombrar los Embajadores, Ministros y Cónsules. 11. Cuidar de la fabricación de las monedas, en la que se pondrá su busto y su nombre. 12. Decretar la inversión de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administración pública. 13. Indultar á los delincuentes, con arreglo á las leyes. 14. Hacer á las Cortes las propuestas de leyes ó de reformas que crea conducentes al bien de la Nación, para que deliberen en la forma prescrita. 15. Conceder el pase ó retener los decretos conciliares y bulas

pontificias, con el consentimiento de las Cortes si contienen disposiciones generales; oyendo al Consejo de Estado, si versan sobre negocios particulares ó gubernativos; y si contienen puntos contenciosos, pasando su conocimiento y decisión al Supremo Tribunal de Justicia para que resuelva con arreglo á las leyes. 16. Nombrar y separar libremente á los Secretarios de Estado y del Despacho (art. 171).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 *y de* 1856 concuerdan con el art. 54 de la Constitución actual, salvo las diferencias siguientes: 1.ª Las tres Constituciones incluyen la facultad de «disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como más convenga», de la cual la vigente no habla en este artículo; 2.ª Las tres Constituciones dicen «conferir *todos* los empleos públicos» en vez de conferir los empleos *civiles;* 3.ª Las tres Constituciones dicen «fabricación de la moneda» en vez de acuñación; y 4.ª La Constitución de 1856, añade al precepto relativo al indulto, que «no podrá indultar á ningún Ministro á quien se haya exigido responsabilidad por las Cortes, sino á petición de uno de los Cuerpos Colegisladores».

La *Constitución de* 1869 concuerda con la actual, salvo las diferencias siguientes: 1.ª En la facultad primera dice en vez de ejecución de las leyes, «para el cumplimiento y aplicación de las leyes, previos los requisitos que las mismas señalen»; 2.ª En la facultad tercera, recuerda la excepción relativa á los Ministros que establece en otro lugar; 3.ª En la facultad octava añade á los empleos civiles, «los militares»; y 4.ª No menciona la facultad última (arts. 68, 70, 73 y 75).

§ III. Limitaciones de la autoridad real.

1) Casos en que es necesaria la autorización mediante ley especial.—Según la Constitución vigente, el Rey necesita estar autorizado por una ley especial (art. 55):

1.º Para enajenar, ceder ó permutar cualquiera parte del territorio español.

2.º Para incorporar cualquiera otro territorio al territorio español.

3.º Para admitir tropas extranjeras en el Reino.

4.º Para ratificar los tratados de alianza ofensiva, los especiales de comercio, los que estipulen dar subsidios á alguna Potencia extranjera, y todos aquellos que puedan obligar individualmente á los españoles. En ningún caso los artículos secretos de un tratado podrán derogar los públicos.

5.º Para abdicar la Corona en su inmediato sucesor.

Comparación.—*Constitución de* 1812· Las restricciones de la autoridad Real son las siguientes: 1.ª No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas y casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sesiones y deliberaciones; los que le aconsejasen ó auxiliasen en cualquier tentativa para estos actos, son declarados traidores y serán perseguidos como tales; 2.ª No puede el Rey ausentarse del Reino sin consentimiento de las Cortes; y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la Corona; 3.ª No puede el Rey enajenar, ceder, renunciar ó en cualquiera manera traspasar á otro la autoridad Real, ni alguna de sus prerrogativas. Si por cualquier causa quiere abdicar el Trono en el inmediato sucesor, no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes; 4.ª No puede el Rey enajenar, ceder ó permutar provincia, ciudad, villa ó lugar, ni parte alguna, por pequeña que sea, del territorio español; 5.ª No puede el Rey hacer alianza ofensiva, ni tratado especial de comercio con ninguna Potencia extranjera, sin el consentimiento de las Cortes; 6.ª No puede tampoco obligarse por ningún tratado á dar subsidios á ninguna Potencia extranjera sin el consentimiento de las Cortes; 7.ª No puede el Rey ceder ni enajenar los bienes nacionales sin el consentimiento de las Cortes; 8.ª No puede el Rey imponer por sí directa ni indirectamente contribuciones, ni hacer pedidos bajo cualquiera nombre ó para cualquier objeto que sea, sino que siempre los han de decretar las Cortes; 9.ª No puede el Rey conceder privilegio exclusivo á persona ni corporación alguna; 10.ª No puede el Rey tomar la propiedad de ningún

particular ni corporación, ni turbarle en la posesión, uso y aprovechamiento de ella; y si en algún caso fuere necesario para un objeto de conocida utilidad común, tomar la propiedad de un particular, no lo podrá hacer sin que al mismo tiempo sea éste indemnizado, y se le dé el buen cambio á bien vista de hombres buenos; 11.ª No puede el Rey privar á ningún individuo de su libertad, ni imponerle por sí pena alguna. El Secretario del despacho que firme la orden y el Juez que la ejecute serán responsables á la Nación, y castigados como reos de atentado contra la libertad individual. Sólo en el caso de que el bien y seguridad del Estado, exijan el arresto de alguna persona, podrá el Rey expedir orden al efecto; pero con la condición de que dentro de cuarenta y ocho horas deberá hacerla entregar á disposición del Tribunal ó Juez competente.

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 *y de* 1856 concuerdan con las limitaciones 1.ª, 3.ª, 4.ª y 5.ª de la Constitución vigente, si bien no contienen en la 4.ª las frases que ésta añade «y todos aquellos que puedan obligar individualmente á los españoles, no derogando en ningún caso los artículos secretos de un tratado los públicos». La restricción 2.ª de la Constitución vigente, no aparece tampoco en dichas tres Constituciones. En cambio las Constituciones de 1837 y de 1856 añaden la de no poderse ausentar del Reino; y la de 1856 las de concesión de amnistías y de enajenación en todo ó parte de los bienes del Real Patrimonio. Estas dos restricciones de la Constitución de 1856 fueron incluídas en el Acta adicional de 15 de Septiembre del mismo año á la Constitución de 1845.

La *Constitución de* 1869 concuerda con la vigente, aunque suprimiendo las palabras «en su inmediato sucesor» en la restricción 5.ª, y añadiendo la de conceder amnistías é indultos generales (art. 74).

2) Matrimonio del Rey y del inmediato sucesor. —Según la Constitución vigente, el Rey antes de *contraer matrimonio*, lo pondrá en conocimiento de las Cortes, á cuya aprobación se someterán los contratos y estipulaciones

matrimoniales que deban ser objeto de una ley. Lo mismo se observará respecto del inmediato sucesor á la Corona. Ni el Rey ni el inmediato sucesor pueden contraer matrimonio con persona que por la ley esté excluída de la sucesión á la Corona (art. 56).

Comparación.—*Constitución de* 1812: El Rey antes de contraer matrimonio dará parte á las Cortes, para obtener su consentimiento; y si no lo hiciere, entiéndase que abdica la Corona. El Príncipe de Asturias, los Infantes é Infantas y sus hijos y descendientes que sean súbditos del Rey, no podrán contraer matrimonio sin su consentimiento y el de las Cortes, bajo la pena de ser excluídos del llamamiento á la Corona (art. 172, párrafo 12 y 208). Este último precepto lo establece esta Constitución en el capítulo que consagra á la Real familia y especialmente al Príncipe de Asturias, cuyo reconocimiento habrían de hacer las primeras Cortes que se celebrasen después de su nacimiento, y al cual imponía ciertas obligaciones, como la de prestar juramento ante las Cortes cuando cumpliese catorce años y la de no poderse ausentar del Reino sin el consentimiento de las mismas, so pena de quedar excluido del llamamiento á la Corona.

Constitución de 1837: Necesita el Rey estar autorizado por una ley especial para contraer matrimonio, y para permitir que lo contraigan las personas que sean súbditos suyos y estén llamadas por la Constitución á suceder en el Trono.

Constitución de 1845: como la vigente.

La *Constitución de* 1856, el *Acta adicional* de 15 de Septiembre del mismo año á la Constitución de 1845, y también la *Constitución de* 1869: como la de 1837.

§ IV. **Dotación del Rey y de su familia.**—Según la Constitución vigente, la dotación del Rey y de su familia se fijará por las Cortes al principio de cada reinado (art. 57).

Cumpliendo este precepto constitucional, se ha dado la ley de 2 de Agosto de 1886 señalando la dotación para el

Rey y la Real familia durante el presente reinado de don Alfonso XIII. La Reina Regente Doña María Cristina tendrá durante la menor edad del Rey, el usufructo y administración de la asignación hecha al Rey, habiendo de cubrir con ella los cargos y atenciones á que por su objeto está afecta.

Comparación.—*Constitución de* 1808: Enumera los bienes que habían de formar el Patrimonio de la Corona, fija las cantidades que se habían de entregar al Rey, á la Reina viuda, al Príncipe heredero y á los Infantes, y establece los oficios de la casa Real (arts. 21 á 26).

Constitución de 1812: Consigna el principio de que la dotación de la casa del Rey y los alimentos de su familia, se señalarán por las Cortes al principio de cada reinado y no se podrán alterar durante él. En varios artículos determina las condiciones con que se asignarán cantidades por alimentos á las personas de la familia Real. Declara que pertenecen al Rey todos los Palacios Reales que han disfrutado todos sus predecesores, señalando las Cortes los terrenos que tengan por conveniente reservar para el recreo de su persona (arts. 213 á 221).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1869, concuerdan con la vigente, aunque suprimiendo la última las palabras «y de su familia».

CAPÍTULO V.

De la sucesión á la Corona, la menor edad del Rey y la Regencia.

Sumario.—I. De la sucesión á la Corona. 1. Orden de sucesión legítima. 2. Dudas en la sucesión y nuevos llamamientos. 3. Exclusiones de la sucesión.
II. Menor edad del Rey.
III. Regencia durante la minoría. 1. Regente legítimo: *a)* personas á quienes corresponde serlo de derecho; *b)* sus condiciones; *c)* su juramento. 2. Regencia nombrada por las Cortes.
IV. Regencia por imposibilidad del Rey.
V. Autoridad de la Regencia.
VI. Tutela del Rey menor.

§ I. De la sucesión á la Corona (tít. VII).

1) Orden de sucesión legítima.—Según la Constitución vigente, el Rey legítimo de España, era D. Alfonso XII de Borbón (art. 59).

La sucesión al Trono de España seguirá el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior á las posteriores; en la misma línea, el grado más próximo al más remoto; en el mismo grado, el varón á la hembra, y en el mismo sexo, la persona de más edad á la de menos (art. 60).

Extinguidas las líneas de los descendientes legítimos de D. Alfonso XII de Borbón, sucederán por el orden que queda establecido sus hermanas; su tía, hermana de su madre, y sus legítimos descendientes; y los de sus tíos, hermanos de D. Fernado VII, si no estuviesen excluídos (art. 61).

Cuando reine una hembra, el Príncipe consorte no tendrá parte ninguna en el gobierno del Reino (art. 65).

Comparación.—*Constitución de 1808:* La Corona de las

Españas y de las Indias será hereditaria en nuestra descendencia directa, natural y legítima de varón en varón, por orden de primogenitura, y con exclusión perpetua de las hembras. En defecto de nuestra descendencia, la Corona de España é Indias volverá á nuestro hermano Napoleón, Emperador de los franceses y á su descendencia en iguales condiciones; en su defecto, á la del Príncipe Luis Napoleón, Rey de Holanda, y á falta de ésta, á la del Príncipe Jerónimo Napoleón, Rey de Westfalia. La Corona de las Españas é Indias no podrá reunirse con otra en una misma persona (arts. 2.° y 3.°).

Constitución de 1812: El Reino de las Españas es indivisible y sólo se sucederá en el Trono perpetuamente desde la promulgación de la Constitución, por orden regular de primogenitura y representación entre los descendientes legítimos, varones y hembras, de las líneas que se expresarán. No pueden ser reyes de las Españas sino los que sean hijos legítimos habidos en constante y legítimo matrimonio. En el mismo grado y línea los varones prefieren á las hembras, y siempre el mayor al menor; pero las hembras de mejor línea ó de mejor grado en la misma línea, prefieren á los varones de línea ó grado superior. El hijo ó hija del primogénito del Rey, en el caso de morir su padre sin haber entrado en la sucesión del Reino, prefiere á los tíos, y sucede inmediatamente al abuelo por derecho de representación. Mientras no se extingue la linea en que está radicada la sucesión, no entra la inmediata. El Rey de las Españas es el Sr. D. Fernando VII de Borbón, que actualmente reina (arts. 174 á 180). Cuando la Corona haya de recaer inmediatamente ó haya recaído en hembra, no podrá ésta elegir marido sin consentimiento de las Cortes; y si lo contrario hiciere, se entiende que abdica la Corona. En el caso de que llegue á reinar una hembra, su marido no tendrá autoridad ninguna respecto del Reino ni parte alguna en el Gobierno (arts. 183 y 184).

Las *Constituciones de 1837*, *de 1845*, *de 1856* y *de 1869*, concuerdan con los arts. 60 y 65 de la vigente. Las Cons-

tituciónes de 1837, de 1845 y de 1856, concuerdan también con los arts. 59 y 61 de la vigente, aunque refiriéndose á Doña Isabel II como Reina legítima que ocupaba entonces el Trono de España. La Constitución de 1869, consignaba el principio general de ser la autoridad Real hereditaria; antes de establecer el orden de sucesión como la vigente, y disponía en un artículo transitorio que la ley que habría de hacerse para elegir la persona del Rey y para resolver las cuestiones á que esta elección diere lugar, formaría parte de la Constitución.

Decía también dicha *Constitución de* 1869: cuando falleciere el Rey, el nuevo Rey jurará guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes, del mismo modo y en los mismos términos que las Cortes decreten para el primero que ocupe el Trono conforme á la Constitución. Igual juramento prestará el Príncipe de Asturias cuando cumpla dieciocho años (art. 79).

2) DUDAS EN LA SUCESIÓN Y NUEVOS LLAMAMIENTOS.— Según la Constitución vigente cualquiera duda de hecho ó de derecho que ocurra en orden á la sucesión á la Corona, se resolverá por una ley (art. 63).

Si llegaran á extinguirse todas las líneas que se señalan, las Cortes harán nuevos llamamientos, como más convenga á la Nación (art. 62).

COMPARACIÓN.—Las *Constituciones de* 1812, *de* 1837, *de* 1856 y *de* 1869, declaran como de pertenencia de las Cortes, la resolución de cualquiera duda de hecho ó de derecho que ocurra en orden á la sucesión á la Corona. La Constitución de 1845 se expresa como la vigente.

Las *Constituciones de* 1812, *de* 1837 y *de* 1869, disponen lo mismo que la vigente en cuanto á la facultad de las Cortes, llegado el caso de extinguirse todas las líneas que se señalan, de hacer nuevos llamamientos, como más convengan á la Nación; la de 1812 añade «siguiendo siempre el orden y reglas de suceder aquí establecidas»; la de 1869 dice «si llegare á extinguirse la Dinastía que sea llamada á la posesión de la Corona». La Constitución de 1845 en vez de

decir las Cortes harán nuevos llamamientos, dice «se harán por una ley».

3) Exclusiones de la sucesión.—Según la Constitución vigente, las personas que sean incapaces para gobernar, ó hayan hecho cosa porque merezcan perder el derecho á la Corona, serán excluídas de la sucesión por una ley (artículo 64).

Comparación.—*Constitución de* 1812: Las Cortes deberán excluir de la sucesión aquella persona ó personas que sean incapaces para gobernar, ó hayan hecho cosas porque merezcan perder la Corona (art. 181).

Constitución de 1837: como la del 12, aunque diciendo «el derecho á la Corona» (art. 54).

Constitución de 1845: como la vigente (art. 54).

Constitución de 1856: como la del 37, añadiendo que igual facultad tendrán las Cortes para excluir de la sucesión en la tutela del Rey á las personas que se hallen comprendidas en cualquiera de los dos casos (art. 58).

Constitución de 1869, como la del 37 (art. 80).

§ II. **Menor edad del Rey.**—Según la Constitución vigente, el Rey es menor de edad hasta cumplir dieciséis años (art. 66).

Comparación.—Las *Constituciones de* 1808, *de* 1812 *y de* 1869, declaraban la mayor edad del Rey á los dieciocho años; las Constituciones de 1837, de 1845 y de 1856 á los catorce años.

§ III. **Regencia durante la minoría.**

1) Regente legítimo.—Según la Constitución vigente, cuando el Rey fuere de menor edad, el padre ó la madre del Rey, y en su defecto el pariente más próximo á suceder en la Corona, según el orden establecido en la Constitución, entrará desde luego á ejercer la Regencia, y la ejercerá todo el tiempo de la menor edad del Rey, (art. 67).

Para que el pariente más próximo ejerza la Regencia, necesita ser español, tener veinte años cumplidos, y no estar excluído de la sucesión á la Corona. El padre ó la madre del Rey, sólo podrá ejercer la Regencia permaneciendo viudos (art. 68).

El Regente prestará ante las Cortes el juramento de ser fiel al Rey menor y de guardar la Constitución y las leyes. Si las Cortes no estuviesen reunidas, el Regente las convocará inmediatamente, y entre tanto, prestará el mismo juramento ante el Consejo de Ministros, prometiendo reiterarle ante las Cortes tan luego como se hallen congregadas (art. 69).

Comparación.—*Constitución de* 1808: Durante la menor edad del Rey habrá un Regente del reino, que deberá tener á lo menos veinticinco años cumplidos. Será Regente el que hubiere sido designado por el Rey predecesor entre los Infantes que tengan la edad expresada, y en defecto de esta designación, recaerá la Regencia en el Infante más distante de ser llamado al Trono. Si á causa de ser menor de veinticinco años el Infante más distante recayese la Regencia en un pariente más próximo, éste continuará en el ejercicio de sus funciones hasta que el Rey llegue á su mayor edad. Para la dotación del Regente, se tomará la cuarta parte de la renta con que esté dotada la Corona. En el caso de no haber designado Regente el Rey predecesor, y de no tener veinticinco años cumplidos ninguno de los Infantes, se formará un Consejo de Regencia, compuesto de los siete Senadores más antiguos. Todos los negocios del Estado se decidirán á pluralidad de votos por el Consejo de Regencia, y el ministro Secretario de Estado llevará registro de las deliberaciones (arts. 8.º á 17).

La *Constitución de* 1845 concuerda con los arts. 67, 68 y 69 de la vigente (arts. 57, 58 y 59). En cuanto á las demás Constituciones, nos remitimos al párrafo siguiente.

2) Regencia nombrada por las Cortes.—Según la Constitución vigente, si no hubiere ninguna persona á quien corresponda de derecho la Regencia, la nombrarán las Cortes, y se compondrá de una, tres ó cinco personas. Hasta que se haga este nombramiento, gobernará provisionalmente el Consejo de Ministros (art. 70).

COMPARACIÓN. —*Constitución de* 1812: Durante la menor edad del Rey será gobernado el Reino por una Regencia. En los casos en que vacare la Corona, siendo el Príncipe de Asturias menor de edad, hasta que se junten las Cortes extraordinarias, si no se hallaren reunidas las ordinarias, la Regencia *provisional* se compondrá de la Reina madre, si la hubiere, de dos Diputados de la Diputación permanente de las Cortes, los más antiguos por orden de su elección en la Diputación, y de dos Consejeros del Consejo de Estado, los más antiguos, á saber, el decano y el que le siga; si no hubiese Reina madre, entrará en la Regencia el Consejero de Estado, tercero en antigüedad. La Regencia provisional será presidida por la Reina madre, si la hubiere; y en su defecto por el individuo de la Diputación permanente de Cortes que sea primer nombrado en ella. La Regencia provisional no despachará otros negocios que los que no admitan dilación y no removerá y nombrará empleados sino interinamente. Reunidas las Cortes extraordinarias, nombrarán una Regencia *permanente* compuesta de tres ó cinco personas. Para poder ser individuo de la Regencia se requiere ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, quedando excluídos los extranjeros, aunque tengan cartas de ciudadanos. La Regencia será presidida por aquel de sus individuos que las Cortes designaren, tocando á éstas establecer en caso necesario, si ha de haber ó no turno en la presidencia, y en qué términos. Una y otra Regencia prestarán juramento según la fórmula prescrita para el del Rey, añadiendo el ser fieles á éste; y la Regencia permanente añadirá además, que observará las condiciones que le hubieren impuesto las Cortes para el ejercicio de su autoridad, y que cuando llegue el Rey á ser mayor, le entregará el gobierno del Reino bajo la pena, si un momento lo dilata, de ser sus individuos habidos y castigados como traidores. Las Cortes señalarán el sueldo que hayan de gozar los individuos de la Regencia (arts. 186 á 200).

Estatuto Real de 1834: En virtud de la ley 5.ª, tít. XV, Partida 2.ª, se convocarán las Cortes generales del Reino, cuando el Príncipe ó Princesa que haya heredado la Corona sea menor de edad. Los guardadores del Rey niño jurarán en las Cortes velar lealmente en la custodia del Príncipe y no violar las leyes, recibiendo de los Próceres y de los Procuradores del Reino el debido juramento de fidelidad y obediencia (arts. 28 y 29).

Constitución de 1837: Cuando vacare la Corona siendo de menor edad el inmediato sucesor, nombrarán las Cortes para gobernar el Reino, una Regencia compuesta de una, tres ó cinco personas. Hasta que las Cortes nombren la Regencia, será gobernado el Reino provisionalmente por el padre ó la madre del Rey; y en su defecto por el Consejo de Ministros (arts. 57 y 58).

Constitución de 1856; concuerda con la de 1837, pero diciendo, que el Gobierno provisional del padre ó la madre del Rey será con el Consejo de Ministros que hubiere al tiempo de la vacante (arts. 61 y 62).

Constitución de 1869; concuerda con la de 1837 (artículos 83 y 84).

§ IV. **Regencia por imposibilidad del Rey.**— Según la Constitución vigente, cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad, y la imposibilidad fuese reconocida por las Cortes, ejercerá la Regencia, durante el impedimento, el hijo primogénito del Rey, siendo mayor de dieciséis años; en su defecto, el consorte del Rey, y á falta de éste, los llamados á la Regencia (art. 71).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1812: Cuando el Rey se halle imposibilitado de ejercer su autoridad por cualquier causa física ó moral, será gobernado el Reino por una Regencia, como durante la menor edad del Rey. Si el impedimento del Rey pasare de dos años, y el sucesor inmediato fuere mayor de dieciocho, las Cortes podrán nombrarle Regente del Reino en lugar de la Regencia. Tanto la Regencia provisional como la permanente, prestarán el juramento prevenido para el caso de la menor edad, añadiendo la permanente la cláusula de entregar el gobierno al Rey cuando cese la imposibilidad (arts. 186, 187 y 196).

La *Constitución de* 1845 concuerda con la vigente, salvo exigir catorce años al primogénito del Rey para ejercer la Regencia, en vez de dieciséis (art. 61).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1856 y *de* 1869, incluyen en el mismo artículo en que hablan de la Regencia por la menor edad del Rey, la del caso en que «el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes»; la de 1837, sin embargo, sólo dice: «cuando el Rey se imposibilitare para ejercer su autoridad.»

§ V. **Autoridad de la Regencia.**—Según la Constitución actual, el Regente, y la Regencia en su caso, ejercerá toda la autoridad del Rey, en cuyo nombre se publicarán los actos del Gobierno (art. 72).

Comparación.—*Constitución de* 1808: El regente no será personalmente responsable de los actos de su administración. Todos los actos de la Regencia saldrán á nombre del Rey menor (arts. 13 y 14).

Constitución de 1812: La Regencia ejercerá la autoridad del Rey en los términos que estimen las Cortes. Todos los actos de la Regencia se publicarán en nombre del Rey (artículos 195 y 197).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845, *de* 1856 *y de* 1869, concuerdan con la actual, aunque suprimiendo las palabras «Regente y en su caso la Regencia», y diciendo sólo «Regencia» las del 37, del 56 y del 69. Esta última, ó sea la del 69, dice además que durante la Regencia no podrá hacerse variación alguna en la Constitución.

§ VI. **Tutela del Rey menor.**—Según la Constitución vigente, será tutor del Rey menor la persona que en su testamento hubiere nombrado el Rey difunto, siempre que sea español de nacimiento; si no lo hubiere nombrado, será nombrado el padre ó la madre, mientras permanezcan viudos. En su defecto, le nombrarán las Cortes; pero no podrán estar reunidos los cargos de regente y de tutor del Rey sino en el padre ó en la madre de éste (art. 73).

Comparación.—*Constitución de* 1808: La Regencia no dará derecho alguno sobre la persona del Rey menor. La guarda del Rey menor se confiará al Príncipe designado á este efecto por el predecesor del Rey menor, y en defecto de esta designación á su madre. Un Consejo de tutela compuesto de cinco Senadores nombrados por el último Rey, tendrá el especial encargo de cuidar de la educación del Rey menor; y será consultado en todos los negocios de importancia relativos á su persona y á su casa. Si el último Rey no hubiese designado los Senadores, compondrán este Consejo los cinco más antiguos. En caso que al mismo tiempo hubiese Consejo de Regencia, compondrán el Consejo de tutela los cinco Senadores que sigan por orden de antigüedad á los del Consejo de Regencia (arts. 18, 19 y 20).

Constitución de 1812: Será tutor del Rey menor la persona que el Rey difunto hubiere nombrado en su testamento. Si no le hubiere nombrado, será tutora la Reina madre mientras permanezca viuda. En su defecto será nombrado el tutor por las Cortes. En el primero y tercer caso el tutor deberá ser natural del Reino. La Regencia cuidará de que la educación del Rey menor sea la más conveniente al grande objeto de su alta dignidad, y que se desempeñe conforme al plan que aprobaron las Cortes (arts. 198 y 199).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856 se expresan en igual forma que la vigente.

Constitución de 1869: Será tutor del Rey menor el que hubiere nombrado el Rey difunto. Si éste no le hubiere nombrado, recaerá la tutela en el padre, y en su defecto en la madre mientras permanezcan viudos. A falta de tutor testamentario ó legítimo, lo nombrarán las Cortes. En el primero y tercer caso el tutor ha de ser español de nacimiento. Las Cortes tendrán respecto de la tutela del Rey, las mismas facultades que les concede el art. 80 en cuanto á la sucesión á la Corona (ó sea la de excluir por incapacidad ó indignidad). Los cargos de Regente y de tutor del Rey no pueden estar reunidos sino en el padre ó la madre (art. 86).

CAPÍTULO VI.

De la administración de justicia y demás disposiciones de la Constitución vigente.

§ I. De la administración de justicia (tít. IX).

1) POTESTAD JUDICIAL.—Según la Constitución vigente, á los Tribunales y Juzgados pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado (art. 76).

La justicia se administra en nombre del Rey (art. 74).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1808: La justicia se administrará en nombre del Rey por juzgados y Tribunales que él mismo establecerá; quedan suprimidos los Tribunales que tienen atribuciones especiales y todas las justicias de abadengo, órdenes y señoríos (art. 98).

Constitución de 1812: La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales, reside en los Tribunales establecidos por la ley (art. 17). La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente á los Tribunales (art. 242). Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales,

avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos (art. 243). Los Tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado (art. 245). Tampoco podrán suspender la ejecución de las leyes, ni hacer reglamento alguno para la administración de justicia (art. 246). La justicia se administrará en nombre del Rey, y las ejecutorias y provisiones de los Tribunales superiores, se encabezarán también en su nombre (art. 257).

El principio de que á los Tribunales y Juzgados pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, aparece igualmente reconocido y formulado que en la Constitución vigente por *las de* 1837 (art. 33), *de* 1845 (art. 66), *de* 1856 (art. 67) y *de* 1869, aunque suprimiendo ésta la última frase y agregando la declaración de que los Tribunales no aplicarán los reglamentos generales, provinciales y locales sino en cuanto estén conformes con las leyes (art. 91 y 92).

Todas estas Constituciones convienen además en que la justicia se administre en nombre del Rey, empleando las mismas palabras que la vigente, *las de* 1837 (art. 68), *de* 1845 (art. 71), *de* 1856 (art. 72) y *de* 1869 (art. 91); ya denominen el título que trata de esta materia «de la administración de justicia» como las Constituciones de 1845 y de 1876, ya lo encabecen con el epígrafe «del Poder judicial» como las de 1837, de 1856 y de 1869.

2) UNIDAD DE LEGISLACIÓN.—Según la Constitución vigente, unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes. En ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales (art. 75).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1808: Las Españas é Indias se gobernarán por un solo Código de leyes civiles y criminales, y de comercio (arts. 96 y 113).

Constitución de 1812: El Código civil y criminal y el de comerció serán unos mismos para toda la Monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias podrán hacer las Cortes (art. 258). En los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que un solo fuero para toda clase de personas; los eclesiásticos continuarán gozando del fuero de su estado, en los términos que prescriben las leyes; los militares gozarán también de fuero particular en los términos que previene la ordenanza ó en adelante previniere (arts. 248, 249 y 250).

Constitución de 1837: Unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, y en ellos no se establecerá más que un solo fuero para todos los españoles en los juicios comunes, civiles y criminales (art. 4.°).

Constitución de 1845: Unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquia (art. 4.°).

Constitución de 1856: como la de 1837 (art. 5.°). Si para el día 1.° de Enero no estuvieren publicados los Códigos generales, se hará una ley para que tenga efecto lo dispuesto en el art. 5.° de la Constitución (art. transitorio).

Constitución de 1869: como la vigente (art. 91).

3) CARÁCTER DEL PROCEDIMIENTO; AUTORIZACIÓN PARA PROCESAR Á LOS FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS.—Según la Constitución vigente, los juicios en materias criminales serán *públicos*, en la forma que determinen las leyes (art. 79).

Una ley especial determinará los casos en que haya de exigirse autorización previa para procesar ante los Tribunales ordinarios á las autoridades y sus agentes (art. 77).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1808: El proceso criminal será público; podrá introducirse recurso de reposición contra todas las sentencias criminales. En las primeras Cortes se tratará de si se establecerá ó no el proceso por jurados (arts. 106 y 107).

Constitución de 1812: Las leyes señalarán el orden y las formalidades del proceso, que serán uniformes en todos los Tribunales, y ni las Cortes ni el Rey podrán dispensarlas (art. 244).—Administración de justicia en *lo civil* (cap. II). No se podrá privar á ningún español del derecho de terminar sus diferencias por medio de *jueces árbitros*, elegidos por ambas partes; la sentencia que dieren los árbitros se ejecutará, si las partes al hacer el compromiso no se hubieren reservado el derecho de apelar. El Alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de *conciliador*, no pudiendo demandarse por negocios civiles ó por injurias sin intentar antes la conciliación; el Alcalde, oyendo á los interesados y el dictamen de dos asociados hombres buenos, dictará la providencia más oportuna para terminar el litigio, como se terminará en efecto si las partes se aquietan con esta decisión extrajudicial. En todo negocio, cualquiera que sea su cuantía habrá á lo más tres instancias y *tres sentencias definitivas*, debiendo determinar la ley su forma y carácter ejecutorio según la índole del juicio (arts. 280 á 285).—Administración de justicia en lo criminal (cap. III). Las leyes arreglarán la administración de justicia en *lo criminal*, de manera que el proceso sea formado con brevedad y sin vicios, á fin de que los delitos sean prontamente castigados. (Continúa la Constitución fijando las garantías de los españoles para no ser procesados, presos ni detenidos arbitrariamente, de las cuales nos hemos ocupado al tratar de los derechos individuales). Al tomar la confesión al tratado como reo, no pudiéndose usar nunca del tormento ni de los apremios, se le leerán íntegramente todos los documentos y las declaraciones de los testigos, con los nombres de éstos; y si por ellos no los conociere, se le darán cuantas noticias pida para venir en conocimiento de quienes son. El proceso de allí en adelante será público en el modo y forma que determinen las leyes. Si con el tiempo creyeren las Cortes que conviene haya distinción entre los jueces del hecho y del derecho, la establecerán en la forma que juzguen conducente (arts. 286 á 308).

Las *Constituciones de 1837*, *de 1845* y *de 1856* establecen como la vigente el principio de que los juicios en materias criminales serán públicos, en la forma que determinen las leyes.

Las *Constituciones de 1837* (artículo adicional) y *de 1856* (art. 73), dicen que las leyes determinarán la época y el modo en que ha de establecerse el juicio por *jurados* para toda clase de delitos. La *Constitución de 1869* consignaba desde luego: se establecerá el juicio por jurados para todos los delitos políticos, y para los comunes que determine la ley; la ley determinará también las condiciones necesarias para desempeñar el cargo de jurado (art. 93).

Respecto á lo que dispone el art. 77 de la Constitución vigente, decía *la de 1869*: No será necesaria la previa autorización para procesar ante los Tribunales ordinarios á los funcionarios públicos, cualquiera que sea el delito que cometieren. El mandato superior no eximirá de responsabilidad en los casos de infracción manifiesta, clara y terminante de una prescripción constitucional; en los demás, sólo eximirá á los agentes que no ejerzan autoridad (artículo 30).

4) ORGANIZACIÓN DE TRIBUNALES.—Según la constitución vigente, las leyes determinarán los Tribunales y Juzgados que ha de haber, la organización de cada uno, sus facultades, el modo de ejercerlas y las calidades que han de tener sus individuos (art. 78).

Los Magistrados y Jueces serán inamovibles, y no podrán ser depuestos, suspendidos ni trasladados sino en los casos y en la forma que prescriba la ley orgánica de Tribunales (art. 80).

Los Jueces son responsables personalmente de toda infracción de ley que cometan (art. 81).

COMPARACIÓN.—*Constitución de 1808:* El orden judicial será independiente en sus funciones. El Rey nombrará todos los jueces. No podrá procederse á la destitución de un Juez, sino á consecuencia de denuncia hecha por el Presidente ó Procurador general del Consejo Real, y deliberación motivada del mismo Consejo, sujeta á la aprobación del Rey. Habrá Jueces conciliadores que formen un Tribunal de pacificación, Juzgados de primera instancia, Audiencias ó Tribunales de apelación, un Tribunal de reposición

para todo el Reino, y una alta Corte Real. El número de los Juzgados de primera instancia se determinará según lo exijan los territorios. El número de Audiencias ó Tribunales de apelación de España é Islas Adyacentes, será de nueve á quince. El Tribunal de reposición, será el Consejo Real, teniendo un Procurador general ó Fiscal; este Tribunal podrá anular las sentencias dadas en última instancia, las cuales deberán tener en plena y entera ejecución caso de que no proceda este recurso. La Corte Real conocerá especialmente de los delitos personales cometidos por los individuos de la familia Real, los Ministros, los Senadores y los Consejeros de Estado; se compondrá de los ocho Senadores más antiguos, de los seis Presidentes de sección del Consejo de Estado, del Presidente y de los dos Vicepresidentes del Consejo Real; contra sus sentencias no podrá introducirse recurso alguno, si bien no se ejecutarán hasta que el Rey las firme. Habrá además un Tribunal y una Junta de Comercio en cada una de las principales plazas mercantiles (arts. 97 á 111).

Constitución de 1812: Para ser *nombrado* Magistrado ó Juez se requiere haber nacido en el territorio español y ser mayor de veinticinco años; las demás calidades que respectivamente deban éstos tener serán determinadas por las leyes (art. 251). Los Magistrados y Jueces al tomar posesión de sus plazas jurarán guardar la Constitución, ser fieles al Rey, observar las leyes, y administrar imparcialmente la justicia (art. 279). Los Magistrados y Jueces no podrán ser *depuestos* de sus destinos, sean temporales ó perpetuos, sino por causa legalmente probada y sentenciada, *ni suspendidos* sino por acusación legalmente intentada. Si al Rey llegaren quejas contra algún Magistrado, y formado expediente, parecieren fundadas, podrá, oído el Consejo de Estado, suspenderle, haciendo pasar inmediatamente el expediente, al Supremo Tribunal de Justicia, para que juzgue con arreglo á las leyes. Toda falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal, hace *responsables personalmente* á los Jue-

ces que la cometieren. El soborno, el cohecho y la prevaricación de los magistrados y jueces produce acción popular contra los que la cometan. Las Cortes señalarán á los magistrados y jueces de letras una dotación competente (artículos 252 á 256).

Después de establecer estas bases de organización del personal encargado de administrar justicia, la Constitución de 1812 crea un *Supremo Tribunal de Justicia*, cuya composición deja á lo que determinen las Cortes, señalando sus atribuciones, de las cuales entresacamos por su importancia en lo que se refiere á la organización del poder judicial, las siguientes: 4.ª Conocer de las causas criminales de los Secretarios de Estado y del despacho, de los Consejeros de Estado, y de los Magistrados de las Audiencias, perteneciendo al Jefe político más autorizado la instrucción del proceso para remitirlo á este Tribunal; 5.ª Conocer de todas las causas que se promovieren contra los individuos de este Supremo Tribunal; si llegare el caso en que sea necesario hacer efectiva la responsabilidad de este Supremo Tribunal, las Cortes, previa la formalidad establecida en el artículo 228 (el decreto de las Cortes de haber lugar á la formación de causa), procederán á nombrar á este fin un Tribunal compuesto de nueve jueces, que serán elegidos por suerte de un número doble) 9.ª Conocer de los recursos de nulidad, que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia para el preciso efecto de reponer el proceso, devolviéndolo, y hacer efectiva la responsabilidad de que trata el artículo 254 (falta de observancia de las leyes que arreglan el proceso en lo civil y en lo criminal); 10.º Oir las dudas de los demás tribunales sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Rey con los fundamentos que hubiere, para que promueva la conveniente declaración en las Cortes; 11.ª Examinar las listas de las causas civiles y criminales que deben remitirle las Audiencias para promover la pronta administración de justicia, pasar copia de ellas para el mismo efecto al Gobierno, y disponer su publicación por medio de la imprenta (arts. 259, 260 y 261).

Continúa luego la Constitución de 1812 hablando de las *Audiencias*, cuya organización y número dejaba á leyes y reglamentos especiales, disponiendo que todas las causas civiles y criminales feneciesen dentro del territorio de cada una, y determinando sus demás atribuciones, entre las cuales es digna de mención la siguiente: Les corresponderá también recibir de todos los jueces subalternos de su territorio, avisos puntuales de las causas que se formen por delitos, y listas de las causas civiles y criminales, con expresión de su estado, á fin de promover la más pronta administración de justicia (arts. 262 á 272).

Finalmente dice la Constitución de 1812 en este capítulo: Se establecerán *partidos* proporcionalmente iguales, y en cada cabeza de partido habrá un juez de letras con un Juzgado correspondiente; las facultades de estos jueces se limitarán precisamente á lo contencioso, y las leyes determinarán su competencia, así como también la cantidad hasta la cual podrán conocer sin apelación en los negocios civiles. En todos los pueblos se establecerán Alcaldes, y las leyes determinarán sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico. Las leyes decidirán si ha de haber Tribunales especiales para conocer de determinados negocios (arts. 273 á 278).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 y *de* 1856, concuerdan con los artículos 78 y 81 de la Constitución vigente.

En cuanto á lo preceptuado en el 80, la *Constitución de* 1837 decía: Ningún Magistrado ó Juez podrá ser depuesto de su destino temporal ó perpetuo, sino por sentencia ejecutoriada; ni suspendido sino por auto judicial, ó en virtud de orden del Rey, cuando éste, con motivos fundados, le mande juzgar por el Tribunal competente. La *Constitución de* 1845 reprodujo este artículo. Lo mismo hizo la *Constitución de* 1856, aunque suprimiendo las palabras «temporal ó perpetuo», y añadiendo un segundo párrafo que decía: las bases de la ley orgánica de Tribunales determinarán los casos y la forma en que gubernativa y disciplinariamente podrán los Magistrados y Jueces ser trasladados, jubilados

y declarados cesantes. Este segundo párrafo de la Constitución de 1856, fué incluído en el *Acta adicional* de 15 de Septiembre del mismo año á la Constitución de 1845.

Constitución de 1869: El Rey nombra á los Magistrados y Jueces á propuesta del Consejo de Estado y con arreglo á la ley orgánica de Tribunales. El *ingreso* en la carrera judicial será por oposición. Sin embargo, el Rey podrá nombrar hasta la cuarta parte de Magistrados de las Audiencias y del Tribunal Supremo sin sujeción á lo dispuesto en el párrafo anterior, ni á las reglas generales de la ley orgánica de Tribunales; pero siempre con audiencia del Consejo de Estado y dentro de las categorías que para estos casos establezca la referida ley (art. 94).

Los Magistrados y Jueces no podrán ser *depuestos* sino por sentencia ejecutoria ó por Real decreto acordado en Consejo de ministros, previa consulta del Consejo de Estado y al tenor de lo que se disponga en la mencionada ley orgánica. Tampoco podrán ser *trasladados* sino por Real decreto expedido con los mismos trámites; pero podrán ser *suspendidos* por auto de Tribunal competente (art. 95).

Los Tribunales, bajo su responsabilidad, no darán posesión á los Magistrados ó jueces que no hubieren sido nombrados con arreglo á la Constitución y á las leyes (art. 96).

Los *ascensos* en la carrera judicial se hará á consulta del Consejo de Estado (art. 97).

Los Jueces son *responsables personalmente* de toda infracción de ley que cometan, según lo que determine la ley de responsabilidad judicial. Todo español podrá entablar acción pública contra los jueces ó magistrados por los delitos que cometieren en el ejercicio de su cargo.

Hasta que, promulgada la ley orgánica de Tribunales, tengan cumplido efecto los artículos 94, 95, 96 y 97 de la Constitución, del Poder Ejecutivo podrá dictar las disposiciones conducentes á su aplicación en la parte que sea posible (2.ª disposición transitoria de la Constitución de 1869).

§ II. **De las Diputaciones y de los Ayuntamientos (tít. X).**—Según la Constitución vigente, en

cada provincia habrá una Diputación provincial, elegida en la forma que determine la ley y compuesta del número de individuos que ésta señale (art. 82).

Habrá en los pueblos Alcaldes y Ayuntamientos. Los Ayuntamientos serán nombrados por los vecinos á quienes la ley confiera este derecho (art. 83).

La organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos se regirán por sus respectivas leyes. Estas se ajustarán á los principios siguientes:

1.° Gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia ó del pueblo por las respectivas corporaciones.

2.° Publicación de los presupuestos, cuentas y acuerdos de las mismas.

3.° Intervención del Rey, y en su caso de las Cortes, para impedir que las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos se extralimiten de sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes.

Y 4.° Determinación de sus facultades en materia de impuestos, á fin de que los provinciales y municipales no se hallen nunca en oposición con el sistema tributario del Estado (art. 84).

COMPARACIÓN.—*Constitución de* 1812: Ayuntamientos. Para el Gobierno interior de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos del Alcalde ó Alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el Jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el Alcalde ó el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos. Se pondrá Ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga le haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí ó con su comarca lleguen á mil almas, y también se les señalará término correspondiente. Los Alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos de los Ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación. Todos los años en el mes de Diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo, para elegir á pluralidad de votos, con proporción á su vecindario, determi-

nado número de electores que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano. Los electores nombrarán en el mismo mes á pluralidad absoluta de votos, el Alcalde ó Alcaldes, regidores y procurador ó procuradores síndicos, para que entren á ejercer sus cargos el 1.° de Enero del siguiente año; los Alcaldes se mudarán todos los años, y los regidores por mitad cada año. Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Estará á cargo de los Ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, el auxiliar al Alcalde en la de seguridad, la administración é inversión de los caudales de propios y arbitrios, hacer los repartos de contribuciones, cuidar de las escuelas, establecimientos benéficos, caminos, montes, obras públicas, etcétera. Los Ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la Diputación provincial, á quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado é invertido (arts. 309 á 323).—El gobierno político de las provincias residirá en el Jefe superior, nombrado por el Rey en cada una. Habrá también una Diputación provincial presidida por dicho Jefe y compuesta de siete individuos elegidos por los electores de partido al día siguiente de haber nombrado los Diputados á Cortes; se renovará cada dos años por mitad. Tendrá la Diputación en cada año á lo más 90 días de sesiones, distribuídas en las épocas que más convenga. Cuidarán las Diputaciones provinciales de la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, de fomentar los intereses morales y materiales de la provincia, de formar un censo y la estadística, etc. Darán parte á las Cortes de las infracciones á la Constitución que se noten en la provincia. Si alguna Diputación abusare de sus facultades, podrá el Rey suspender á los vocales que la componen, dando parte á las Cortes de esta disposición y de sus motivos; durante la suspensión entrarán en funciones los suplentes (arts. 324 á 337).

Constitución de 1837: En cada provincia habrá una Diputación provincial, compuesta del número de individuos que determine la ley, nombrados por los mismos electores que los Diputados á Cortes. Para el gobierno interior de los pueblos, habrá Ayuntamientos nombrados por los vecinos á quienes la ley conceda este derecho. La ley determinará la organización y funciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos.

Constitución de 1845: Concuerda con los arts. 82, 83 y 84 de la vigente, aunque sin enumerar los principios que este último contiene respecto á la organización y atribuciones de las Diputaciones y Ayuntamientos.

Constitución de 1856: Concuerda con la de 1837 en cuanto á las Diputaciones provinciales; respecto de los Ayuntamientos, dispone que los Alcaldes y regidores serán nombrados directa é inmediatamente por los vecinos que paguen contribución directa en la cantidad que conforme á la escala de población establezca la ley. Las Diputaciones provinciales entenderán en todos los negocios de interés peculiar de las respectivas provincias, y en los municipales que determinen las leyes. Los Ayuntamientos formarán las listas electorales para Diputados á Cortes, rectificándolas las Diputaciones con intervención del Gobernador.

Acta adicional de 1856 á la Constitución de 1845: El Rey sólo podrá nombrar Alcaldes en los pueblos que tengan 40.000 almas, y en los demás ejercerá en los nombramientos de Alcaldes la intervención que determine la ley.

La *Constitución de 1869*, en el título que trata de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, se limita á consignar los principios á que deberán ajustarse sus respectivas leyes, siendo estos principios los mismos que ha reproducido la Constitución vigente, aunque omitiendo el de «la publicidad de las sesiones dentro de los límites señalados por la ley».

§ III. **De las contribuciones** (tít. XI).

1) PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—Según la Constitución vigente, todos los años presentará el Gobierno á las Cortes el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios

para llenarlos, como asimismo las cuentas de la recaudación é inversión de los caudales públicos, para su examen y aprobación.

Si no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, regirán los del anterior, siempre que para él hayan sido discutidos y votados por las Cortes y sancionados por el Rey (art. 85).

Comparación.—*Constitución de 1808*: El sistema de contribuciones será igual en todo el Reino. Todos los privilegios que actualmente existen concedidos á cuerpos ó particulares, quedan suprimidos. También se suprimen las aduanas interiores, trasladándose á las fronteras de tierra ó de mar. El Tesoro público será distinto y separado del Tesoro de la Corona. Habrá un Director general del Tesoro público nombrado por el Rey, ante quien jurará no autorizar ningún pago sino conforme á las consignaciones hechas á cada ramo; presentará cada año sus cuentas por cargo y data. Un Tribunal de contaduría general compuesto de las personas que el Rey nombre, examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas. La ley fijará de tres en tres años la cuota de rentas y gastos anuales del Estado; y esta ley, así como la variación en el sistema de impuestos, la presentarán oradores del Consejo de Estado á la deliberación y aprobación de las Cortes. Las cuentas de Hacienda dadas por cargo y data, y publicadas anualmente, serán presentadas por el Ministro de Hacienda á las Cortes, y éstas podrán hacer sobre los abusos introducidos en la administración, las representaciones que juzguen convenientes (artículos 82, 84 y 116 á 123).

Constitución de 1812: Las Cortes establecerán ó confirmarán anualmente las contribuciones, sean directas ó indirectas, generales, provinciales ó municipales, subsistiendo las antiguas hasta que se publique su derogación ó la imposición de otras. Las contribuciones se repartirán entre todos los españoles con proporción á sus facultades, sin excepción ni privilegio alguno. Las contribuciones serán proporcionadas á los gastos que se decreten por las Cortes para

el servicio público en todos los ramos. Para que las Cortes puedan fijar los gastos en todos los ramos del servicio público y las contribuciones que deban cubrirlos, el Secretario del Despacho de Hacienda les presentará luego que estén reunidas, el presupuesto general de los que se estimen precisos, recogiendo de cada uno de los demás Secretarios del Despacho el respectivo á su ramo. El mismo Secretario del Despacho de Hacienda presentará con el presupuesto de gastos, el plan de las contribuciones que deban imponerse para llenarlos. Si al Rey pareciere gravosa ó perjudicial alguna contribución, lo manifestará á las Cortes por el Secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir. Fijada la cuota de la contribución directa, las Cortes aprobarán el repartimiento de ella entre las provincias, á cada una de las cuales se asignará el cupo correspondiente á su riqueza, para lo que el Secretario del Despacho de Hacienda presentará también los presupuestos necesarios. No habrá aduanas sino en los puertos de mar y en las fronteras; bien que esta disposición no tendrá efecto hasta que las Cortes lo determinen (arts. 338 á 344 y 354).

Habrá, según la misma Constitución de 1812, una Tesorería general para toda la Nación, á la que tocará disponer de todos los productos de cualquiera renta destinada al servicio del Estado. Habrá en cada provincia una Tesorería, en la que entrarán todos los caudales que en ella se recauden para el erario público. Estas tesorerías estarán en correspondencia con la general, á cuya disposición tendrán todos sus fondos. Ningún pago se admitirá en cuenta al Tesorero general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda, en el que se exprese el gasto á que se destina su importe, y el decreto de las Cortes con que éste se autoriza. Para que la Tesorería general lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberán ser intervenidos respectivamente por la contaduría de valores y de distribución de la renta pública. Una instrución particular arreglará estas

oficinas de manera que sirvan para los fines de su instituto. Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una Contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial. La cuenta de la Tesorería general, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará á las Diputaciones de provincias y á los Ayuntamientos. Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los Secretarios del Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos. El manejo de la Hacienda pública estará siempre independiente de toda otra autoridad que aquélla á la que está encomendado (artículos 345 á 352).

Estatuto Real de 1834: Con arreglo á la ley 1.ª, tít. VII, lib. VI de la Nueva Recopilación, no se exigirán tributos ni contribuciones de ninguna clase, sin que á propuesta del Rey los hayan votado las Cortes. Las contribuciones no podrán imponerse cuando más, sino por término de dos años, antes de cuyo plazo deberán votarse de nuevo por las Cortes. Antes de votar las Cortes las contribuciones que hayan de imponerse, se les presentará por los respectivos Secretarios del Despacho una exposición, en que se manifieste el estado que tengan los varios ramos de la Administración pública, debiendo después el Ministro de Hacienda presentar á las Cortes el presupuesto de los gastos y de los medios de satisfacerlos (arts. 34, 35 y 36).

Las *Constituciones de 1837 y de 1845*, concuerdan con el art. 85 de la vigente, aunque suprimiendo su segundo párrafo relativo á la prórroga del presupuesto de un año para otro, y agregando otro artículo, según el cual no podrá imponerse ni cobrarse ninguna contribución ni arbitrio que no esté autorizado por la ley de presupuestos ú otra especial.

Constitución de 1856: El año económico empieza el día 1.º de Julio. Todos los años, dentro de los ocho días siguientes á la constitución del Congreso, en el período de los cua-

tro meses consecutivos que estarán reunidas las Cortes, al tenor de lo dispuesto en el art. 29, presentará el Gobierno el presupuesto general de gastos é ingresos del Estado para el inmediato año económico, como también las cuentas de la recaudación é inversión de los fondos públicos del penúltimo año para su examen y aprobación. El presupuesto será precisamente discutido y votado dentro del mencionado período de los cuatro meses. No puede el Gobierno ni las Diputaciones provinciales, ni los Ayuntamientos, ni autoridad alguna exigir ni cobrar, ni los pueblos están obligados á pagar, ninguna contribución y arbitrio que no esté aprobado por la ley expresa. Los contribuyentes que apronten el todo ó parte de sus cuotas ilegalmente exigidas, sin ser apremiados ó ejecutados, perderán lo que hubieren entregado, quedando á beneficio del Tesoro público. Los Ministros, corporaciones y funcionarios públicos que á esto faltaren, los empleados que obedecieren ó trasmitieren sus órdenes, ó intervinieren en la exacción de cantidades no aprobadas por las Cortes, perderán sus empleos y todos los derechos á ellos anejos, además de incurrir en las penas que se les impongan como infractores de la Constitución (arts. 78 al 81).

Acta adicional de 1856 á la Constitución de 1845: Dentro de los ocho días siguientes á la apertura de las Cortes, el Gobierno presentará al Congreso las cuentas del penúltimo año y el presupuesto para el año próximo venidero. Las Cortes deliberarán sobre la ley á que se refiere el art. 79 de la Constitución (sobre la fijación de la fuerza militar permanente) antes de deliberar sobre la ley de presupuestos.

Constitución de 1869: El Gobierno presentará todos los años á las Cortes los presupuestos de gastos y de ingresos, expresando las alteraciones que haya hecho en los del año anterior; cuando las Cortes se reunan el 1.º de Febrero, los presupuestos habrán de presentarse al Congreso dentro de los diez días siguientes á su reunión. El Gobierno presentará, al mismo tiempo que los presupuestos, el balance del último ejercicio, con arreglo á la ley. Ningún pago podrá hacerse sino con arreglo á la ley de presupues-

tos ú otra especial, y por orden del Ministro de Hacienda, en la forma y bajo la responsabilidad que las leyes determinen. Todas las leyes referentes á ingresos, gastos públicos ó crédito público se considerarán como parte del presupuesto y se publicarán con este carácter (arts. 100 á 105).

2) Propiedades del Estado, empréstitos y deuda pública.—Según la Constitución vigente, el Gobierno necesita estar autorizado por una ley para disponer de las propiedades del Estado y tomar caudales á préstamo sobre el crédito de la Nación (art. 86).

La Deuda pública está bajo la salvaguardia especial de la Nación (art. 87).

Comparación.—*Constitución de* 1808: Los vales Reales, los juros y los empréstitos de cualquiera naturaleza que se hallen solemnemente reconocidos, constituyen definitivamente deuda nacional (art. 115).

Constitución de 1812: La deuda pública reconocida será una de las primeras atenciones de las Cortes, y éstas pondrán el mayor cuidado en que se vaya verificando su progresiva extinción, y siempre el pago de los réditos en la parte que los devengue, arreglando todo lo concerniente á la dirección de este importante ramo, tanto respecto á los arbitrios que se establecieren, los cuales se manejarán con absoluta separación de la tesorería general, como respecto á las oficinas de cuenta y razón (art. 355).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845, *de* 1856 y *de* 1869, concuerdan con el art. 86 de la vigente, si bien las dos primeras por hacer referencia á su artículo anterior, expresan que la ley ha de ser la de presupuestes ú otra especial.

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845, *de* 1856 y *de* 1869, concuerdan en el principio de que la Deuda pública está bajo la salvaguardia especial de la Nación, añadiendo la de 1869 que no se hará ningún empréstito, sin que se voten al mismo tiempo los recursos necesarios para pagar sus intereses.

§ IV. **De la fuerza militar** (**tít.** XII).—Según la Constitución vigente, las Cortes fijarán todos los años, á

propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra (art. 88).

Comparación.—*Constitución de* 1812: Tropas de continuo servicio. Habrá una fuerza militar nacional permanente, de tierra y de mar, para la defensa exterior del Estado y la conservación del orden interior. Las Cortes fijarán anualmente el número de tropas que fueren necesarias según las circunstancias, y el modo de levantar las que fuere más conveniente. Las Cortes fijarán asimismo anualmente el número de buques de la marina militar que han de armarse ó conservarse armados. Establecerán las Cortes por medio de las respectivas ordenanzas todo lo relativo á la disciplina, orden de ascensos, sueldos, administración y cuanto corresponda á la buena constitución del ejército y armada. Se establecerán escuelas militares para la enseñanza é instrucción de todas las diferentes armas del ejército y armada. Ningún español podrá excusarse del servicio militar, cuando y en la forma que fuere llamado por la ley (arts. 356 á 361).—Milicias Nacionales. Habrá en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción á su población y circunstancias. Se arreglará por una ordenanza particular el modo de su formación, su número y especial constitución en todos sus ramos. El servicio de estas milicias no será continuo, y sólo tendrá lugar cuando las circunstancias lo requieran. En caso necesario podrá el Rey disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia; pero no podrá emplearla fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes (arts. 362 á 365).

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845, *de* 1856 y *de* 1869, establecen, lo mismo que la vigente, que las Cortes fijarán todos los años, á propuesta del Rey, la fuerza militar permanente de mar y tierra. La Constitución de 1856, el acta adicional del mismo año á la de 1845 y la de 1869, disponen, además, que las leyes que determinen estas fuerzas, habrán de votarse antes que la de presupuestos.

Las *Constituciones de* 1837 y *de* 1856, agregaban el artículo siguiente: habrá en cada provincia cuerpos de mili-

cia nacional, cuya organización y servicio se arreglará por una ley especial. El Rey podrá en caso necesario, disponer de esta fuerza dentro de la respectiva provincia, pero no fuera de ella sin otorgamiento de las Cortes.

La *Constitución de* 1869 prevenía que no pudiera existir en territorio español fuerza armada permanente que no esté autorizada por una ley.

§ V. **Del Gobierno de las provincias de Ultramar (tít.** XIII).—Según el art. 89 de la Constitución vigente, las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales; pero el Gobierno queda autorizado para aplicar á las mismas, con las modificaciones que juzgue convenientes y dando cuenta á las Cortes, las leyes promulgadas ó que se promulguen para la Península.

Cuba y Puerto Rico serán representadas en las Cortes del Reino en la forma que determine una ley especial, que podrá ser diversa para cada una de las dos provincias.

Comparación.—*Constitución de* 1808: Los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarán de los mismos derechos que la metrópoli. Será libre en dichos reinos y provincias toda especie de cultivos y de industrias. Se permitirá el comercio recíproco en los reinos y provincias entre sí con la metrópoli. No podrá concederse privilegio alguno particular de exportación en dichos reinos y provincias. Cada reino y provincia tendrá constantemente cerca del Gobierno, Diputados encargados de promover sus intereses, y de ser sus representantes en las Cortes (22 en junto). Estos Diputados serán nombrados á pluralidad de votos por los Ayuntamientos de aquellos pueblos que designasen los Virreyes ó Capitanes generales en sus respectivos territorios. Los Diputados ejercerán sus funciones por el término de ocho años; si al concluirse este término no hubiesen sido reemplazados, continuarán en el ejercicio de sus funciones hasta la llegada de sus sucesores. Seis Diputados nombrados por el Rey entre los individuos de la Diputación de los reinos y provincias españolas de América y Asia, serán adjuntos en el Consejo de Estado y sección de Indias; tendrán voz

consultiva en todos los negocios tocantes á los reinos y provincias españolas de América y Asia (art. 87 á 95).

Constitución de 1812: El territorio español comprende en la América septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y península de Yucatán, Guatemala, provincias internas de Oriente, provincias internas de Occidente, isla de Cuba con las dos Floridas, la parte española de la isla de Santo Domingo, y la isla de Puerto Rico con las demás adyacentes á éstas y al continente en uno y otro mar; en la América meridional, la Nueva Granada, Venezuela, el Perú, Chile, provincias del Rio de la Plata, y todas las islas adyacentes en el mar Pacífico y en el Atlántico; en el Asia, las islas Filipinas y las que penden de su gobierno. Son ciudadanos aquellos españoles que por ambas líneas traen su origen de los dominios españoles de ambos hemisferios, y están avecindados en cualquier pueblo de los mismos dominios. A los españoles que por cualquiera línea son habidos y reputados por originarios del Africa, les queda abierta la puerta de la virtud y del merecimiento para ser ciudadanos; en su consecuencia las Cortes concederán carta de ciudadanos, á los que hicieren servicios calificados á la patria, se distingan por su conducta, estén casados con mujer ingenua, etc. (arts. 10 y 22). Las demás disposiciones relativas á las provincias de Ultramar, se hallan incluídas en los diferentes títulos de esta Constitución; y así habla de ellas al tratar de las Cortes, de los Tribunales de justicia y del gobierno de las provincias.

Las *Constituciones de* 1837, *de* 1845 *y de* 1856, se limitaban á declarar que las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales.

Constitución de 1869: Las Cortes Constituyentes reformarán el sistema actual de gobierno de las provincias de Ultramar, cuando hayan tomado asiento los Diputados de Cuba ó Puerto-Rico, para hacer extensivos á las mismas, con las modificaciones que se creyeran necesarias, los derechos consignados en la Constitución. El régimen porqué se gobiernan las provincias españolas situadas en el Archi-

piélago filipino será reformado por una ley (arts. 108 y 109).

§ VI. **Observancia y reforma de la Constitución.**—Aunque nada dice la Constitución vigente acerca de este epígrafe, el trabajo comparativo que venimos haciendo, nos obliga á exponer lo que sobre este particular decían algunas Constituciones anteriores.

Constitución de 1808: La presente Constitución se ejecutará sucesiva y gradualmente por decretos ó edictos del Rey, de manera que el todo de sus disposiciones se halle puesto en ejecución antes del 1.° de Enero de 1813. Los fueros particulares de las provincias de Navarra, Vizcaya, Guipúzcoa y Alava, se examinarán en las primeras Cortes, para determinar lo que se juzgue más conveniente al interés de las mismas provincias y de la Nación. Dos años después de haberse ejecutado enteramente esta Constitución, se establecerá la libertad de imprenta; para organizarla se publicará una ley hecha en Cortes. Todas las adiciones, modificaciones y mejoras que se haya creído conveniente hacer en esta Constitución, se presentarán de orden del Rey al examen y deliberación de las Cortes, en las primeras que se celebren después del año de 1820 (arts. 143 á 146).

Constitución de 1812: Las Cortes en sus primeras sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido á ella. Todo español tiene derecho de representar á las Cortes ó al Rey para reclamar la observancia de la Constitución. Toda persona que ejerza cargo público, civil, militar ó eclesiástico, prestará juramento al tomar posesión de su destino, de guardar la Constitución, ser fiel al Rey, y desempeñar debidamente su encargo (arts. 372 á 374).

Continúa luego diciendo: Hasta pasados ocho años, después de hallarse puesta en práctica la Constitución en todas sus partes, no se podrá proponer alteración, adición ni reforma en ninguno de sus artículos. Para hacer cualquiera alteración, adición ó reforma en la Constitución, será necesario que la Diputación que haya de decretarla definitivamente, venga autorizada con poderes especiales para este objeto. Cualquiera proposición de reforma en algún artículo de la Constitución deberá hacerse por escrito, y ser apoyada y firmada á lo menos por veinte Diputados. La proposición de reforma se leerá por tres veces, con el intervalo de seis días de una lectura á otra, y después de la tercera se deliberará si ha lugar á admitirla á discusión. Admitida á discusión se procederá en ella bajo las mismas formalidades y trámites que se prescriben para la formación de las leyes, después de las cuales se propondrá á la votación si ha lugar á tratarse de nuevo en la siguiente Diputación general, y para que así quede declarado, deberán convenir las dos terceras partes de los votos. La Diputación general siguiente, previas las mismas formalidades en todas sus partes, podrá declarar en cualquiera de los dos años de sus sesiones, conviniendo en ello las dos terceras partes de votos, que ha lugar al otorgamiento de poderes especiales para hacer la reforma. Hecha esta declaración se publicará y comunicará á todas las provincias, y según el tiempo en que se hubiere hecho, determinarán las Cortes si ha de ser la Diputación próximamente inmediata ó la siguiente á ésta, la que ha de traer los poderes especiales. Estos serán otorgados por las Juntas electorales de provincia, añadiendo á los poderes ordinarios la cláusula siguiente: «asimismo les otorgan poder especial para hacer en la Constitución la reforma de que trata el decreto de Cortes, cuyo tenor es el siguiente (aquí el decreto literal); todo con arreglo á lo prevenido por la misma Constitución; y se obligan á reconocer y tener por constitucional lo que en su virtud establecieren.» La reforma propuesta se discutirá de nuevo; y si fuere aprobada por las dos terceras partes de Diputados, pasará á ser ley constitucional, y como tal se publicará en las Cortes. Una Diputación presentará el decreto de reforma al Rey, para que le haga publicar y circular á todas las autoridades y pueblos de la Monarquía (arts. 375 á 384).

Constitución de 1856: Las Cortes con el Rey tienen la facultad de declarar que ha lugar á revisar la Constitución, designando, al propio tiempo, el artículo ó artículos que hayan de modificarse. Hecha esta declaración, el Rey disolverá inmediatamente el Senado y el Congreso de los Diputados, y en la convocatoria de las nuevas Cortes, que se han de reunir dentro de dos meses, se insertará textualmente la resolución prescrita anteriormente. Las nuevas Cortes serán *constituyentes* única y exclusivamente para decretar la reforma. Para votar estas Cortes cualquiera resolución relativa á la reforma, se requiere la presencia en cada uno de los Cuerpos Colegisladores de las dos terceras partes de los individuos que le componen. Votada de común acuerdo en los Cuerpos Colegisladores la reforma si ha lugar, el artículo ó artículos modificados hacen parte de la Constitución; y las Cortes podrán continuar sus sesiones en calidad de ordinarias. Son parte integrante de la Constitución, considerándose para su reforma y todos sus efectos como artículos constitucionales, las bases de las leyes orgánicas siguientes: la del Consejo de Estado, la ley electoral, la de relaciones entre los Cuerpos Colegisladores, la de gobierno y administración provincial y municipal, la de organización de los Tribunales, la de imprenta, la de milicia nacional (arts. 87 á 92).

Constitución de 1869: Las Cortes, por sí ó á propuesta del Rey, podrán acordar la reforma de la Constitución, señalando al efecto el artículo ó artículos que hayan de alterarse. Hecha esta declaración, el Rey disolverá el Senado y el Congreso, y convocará nuevas Cortes que se reunirán dentro de los tres meses siguientes; en la convocatoria se insertará la resolución de las Cortes. Los Cuerpos Colegisladores tendrán el carácter de Constituyentes tan sólo para liberar acerca de la reforma, continuando después con el de Cortes ordinarias. Mientras las Cortes sean Constituyentes, no podrá ser disuelto ninguno de los Cuerpos Colegisladores (arts. 110, 111 y 112).

SECCION SEGUNDA.

LEGISLACIÓN POLÍTICA ESPECIAL.

CAPÍTULO I.

Ley de policía de imprenta.

Sumario.—I. De los impresos y sus clases, según la ley de 26 de Julio de 1883.

II. Requisito para la publicación de libros, folletos, hojas sueltas y carteles.

III. De los periódicos. 1. Requisitos para la fundación de un periódico. 2. Representación legal del periódico, y capacidad de sus directores. 3. Publicación del periódico; deber del director y garantía del impresor. 4. Derecho de defensa de la persona ofendida por un periódico.

IV. Sanción penal en materia de imprenta.

V. Facultad reservada al Consejo de Ministros por esta ley.

§ I. **De los impresos y sus clases.**—La ley de 26 de Julio de 1883, obra del partido liberal, ha derogado la de 7 de Enero 1879, obra del partido conservador, y todas las demás leyes y disposiciones especiales relativas á la imprenta. Llámase ley de *policía* de imprenta, pues sólo se propone establecer aquellas medidas y previsiones que tienen por objeto asegurar la acción de la justicia, evitando que se eluda el cumplimiento de la ley cuando se ha cometido el delito; su sistema es el que hemos denominado *represivo común*, como se comprueba principalmente en los artículos referentes á la sanción penal. Vamos á exponerla, comenzando por decir cómo define y clasifica los impresos á que se refiere.

Para el ejercicio del derecho, dice, que reconoce á todos los españoles el párrafo segundo del art. 13 de la Constitu-

ción de la Monarquía y para los efectos de la presente ley, *se considera impreso* la manifestación del pensamiento por medio de la imprenta, litografía, fotografía ó por otro procedimiento mecánico de los empleados hasta el día, ó que en adelante se emplearen para la reproducción de las palabras, signos y figuras sobre papel, tela ó cualquiera otra materia (art. 1.º).

Los impresos *se dividen* en libros, folletos, hojas sueltas, carteles y periódicos. Tienen también la consideración de impresos los dibujos, litografías, fotografías, grabados, estampas, medallas, emblemas, viñetas y cualquiera otra producción de esta índole, cuando aparecieren solas y no en cuerpo de otro impreso (art. 2.º).

Se entiende por *libro* todo impreso que, sin ser periódico, reuna en un solo volumen 200 ó más páginas.

Se entiende por *folleto* todo impreso que, sin ser periódico, reuna en un solo volumen más de ocho páginas y menos de 200.

Es *hoja suelta* todo impreso que, sin ser periódico, no exceda de ocho páginas.

Es *cartel* todo impreso destinado á fijarse en los parajes públicos.

Se entiende por *periódico*, toda serie de impresos que salgan á la luz con título constante una ó más veces al día, ó por intervalos de tiempo regulares ó irregulares que no excedan de 30. Los suplementos ó números extraordinarios, serán comprendidos en esta definición para los efectos de la ley (art. 3.º).

Se entiende publicado un impreso, cuando se hayan extraído más de seis ejemplares del mismo del establecimiento en que se haya hecho la tirada. Los carteles se entenderán publicados desde el momento en que se fije alguno en cualquier paraje público (art. 4.º).

§ II. **Requisitos para la publicación de libros, folletos, hojas sueltas y carteles.**—La publicación del *libro*, no exigirá más requisito que el de llevar pie de imprenta (art. 5.º).

Este mismo requisito se llenará en *todo folleto*, y además el de depositar en el Gobierno de provincia, en la delegación especial gubernativa ó alcaldía de la población en que vea la luz, tres ejemplares del mismo en el acto de la publicación (art. 6.º).

Los mismos requisitos se llenarán al publicar una *hoja suelta* ó *cartel*, y además presentará el que los publique una declaración escrita y firmada que comprenda los particulares siguientes:

1.º El nombre, apellidos y domicilio del declarante.

2.º La afirmación de hallarse éste en el pleno uso de los derechos civiles y políticos.

No será necesaria esta declaración para la publicación de las hojas ó carteles de anuncios ó prospectos exclusivamente comerciales, artísticos ó técnicos (art. 7.º).

§ III. **De los periódicos.**

1) Requisitos para la fundación de un periódico. —La sociedad ó particular que pretenda fundar un periódico, lo pondrá en conocimiento de la primera Autoridad gubernativa de la localidad en que aquél haya de publicarse cuatro días antes de comenzar su publicación, y una declaración escrita y firmada por el fundador que comprenda los particulares siguientes:

1.º El nombre, apellidos y domicilio del declarante.

2.º La manifestación de hallarse éste en el pleno uso de los derechos civiles y políticos.

3.º El título del periódico, el nombre, apellidos y domicilio de su director, los días en que deba ver la luz pública y el establecimiento en que haya de imprimirse.

Acompañará además el recibo que acredite hallarse dicho establecimiento al corriente en el pago de la contribución de subsidio, ó cualquiera otro documento que pruebe hallarse abierto y habilitado para funcionar.

De esta declaración se dará al interesado recibo en el acto (art. 8.º).

Cuando *se trasmita la propiedad* de un periódico, su propietario dará conocimiento á la Autoridad gubernativa, pre-

sentando el adquirente al mismo tiempo una declaración en los términos expresados en el art. 8.°, números 1.° y 2.° También se dará conocimiento á la Autoridad gubernativa cuando *se varíe el establecimiento en que el periódico se imprima*, manifestando que el nuevo se halla en las condiciones expresadas en el art. 8.°, y acompañando el documento á que éste se refiere (art. 12).

2) Representación legal del periódico y capacidad de sus directores.—La representación de todo periódico ante las Autoridades y Tribunales corresponde al director del mismo, y en su defecto, al propietario, sin perjuicio de la responsabilidad civil ó criminal que puedan tener otras personas por delitos ó faltas cometidos por medio del periódico. El fundador se considerará propietario mientras no trasmita á otro la propiedad.

Cuando una sociedad legalmente constituída funde un periódico ó adquiera su propiedad, tendrá la representación legal para todos los efectos el gerente que aquélla designe, quien gozará los mismos derechos y estará sujeto á iguales responsabilidades civiles y criminales que si fuese propietario único del periódico (art. 9.°).

Los directores de los periódicos deberán hallarse en el pleno uso de sus derechos civiles y políticos; la suspensión de éstos inhabilitará, mientras subsista, para publicar ó dirigir el periódico (art. 10).

Cesará en su publicación el periódico cuando por sentencia ejecutoria se prive al que lo representa del uso de sus derechos civiles y políticos, y hayan trascurrido cuatro días desde la notificación de la sentencia sin que un nuevo representante haya llenado los requisitos que establece el artículo 8.° en lo que se refiere á la persona del fundador (artículo 13).

3) Publicación del periódico; deber del director y garantía del impresor.—El director de todo periódico deberá presentar en el acto de su publicación, y autorizados con su firma, tres ejemplares de cada número y edición en el Gobierno de provincia, en la delegación especial gubernativa ó en la alcaldía del pueblo en que se publicase. De los periódicos de Madrid se presentarán además otros tres ejemplares, con las mismas formalidades, en el Ministerio de la Gobernación: uno de los ejemplares citados será sellado y devuelto á la persona que los presente (art. 11).

El impresor de todo periódico tendrá derecho á exigir que se entreguen firmados los originales. De ellos no podrá usarse contra la voluntad de su autor, sino para presentarlos ante los Tribunales cuando éstos los reclamen, ó en defensa del impresor que pretenda eximirse de la responsabilidad que pueda afectarle por la publicación (art. 17).

4) Derecho de defensa de la persona ofendida por un periódico.—Todo periódico está obligado á insertar las *aclaraciones ó rectificaciones* que le sean dirigidas por cualquier Autoridad, corporación ó particular que se creyesen ofendidos por alguna publicación hecha en el mismo, ó á quienes se hubieren atribuído hechos falsos ó desfigurados.

El escrito de aclaración ó rectificación se insertará en el primer número que se publique cuando proceda de una Autoridad, y en uno de los tres números siguientes á su entrega si procede de un particular ó corporación, en plana y columna iguales y con el mismo tipo de letra á los en que se publicó el artículo ó suelto que los motive, siendo gratuita la inserción siempre que no exceda del duplo de líneas de éste, pagando el exceso el comunicante al precio ordinario que tenga establecido el periódico.

El comunicado deberá en todo caso circunscribirse al objeto de la aclaración ó rectificación (art. 14).

El derecho á que se refiere el artículo anterior podrá ejercitarse por los cónyuges, padres, hijos ó hermanos de la persona agraviada en caso de ausencia, imposibilidad ó autorización; y por los mismos, y además por sus herederos, cuando el agraviado hubiese fallecido (art. 15).

Si el comunicado no se insertase en el plazo que fija el art. 14, podrá la Autoridad ó particular interesado demandar á *juicio verbal*, con arreglo á las disposiciones de la ley de Enjuiciamiento civil, al representante del periódico. El

juicio versará exclusivamente sobre la obligación de insertar el comunicado. Si la sentencia fuese condenatoria, se impondrán siempre las costas al demandado, y se mandará insertar por cabeza del escrito en uno de los tres primeros números que se publiquen después de la notificación: en este caso, y si el comunicado procediese de una Autoridad, se impondrá además al representante del periódico una multa de 300 pesetas (art. 16).

§ IV. **Sanción penal en materia de imprenta.**—La vigente ley de imprenta deja á la legislación común la sanción penal en esta materia, limitándose á precisar el concepto de la *clandestinidad* para los efectos del Código, y á definir la potestad coercitiva de la Administración en punto á *faltas*.

Para los efectos que el Código penal señala, serán considerados como *clandestinos*, según el art 18:

1.° Todo impreso que no lleve pie de imprenta ó lo lleve supuesto.

2.° Toda hoja suelta, cartel ó periódico que se publique sin cumplir los requisitos exigidos respectivamente por los artículos 7.° y 8.° de la ley.

3.° Todo periódico que se publique antes ó después respectivamente del plazo de cuatro días que establecen los artículos 8.° y 13.

4.° La hoja suelta, cartel ó periódico si resultase falsa en alguno de sus extremos la declaración hecha con arreglo á los artículos 7.° y 8.° respectivamente.

Las infracciones á lo prevenido en esta ley, dice el artículo 19, que no constituyan delito con arreglo al Código penal, serán corregidas gubernativamente con las mismas penas que éste señala para las faltas cometidas por medio de la imprenta.

De la imposición gubernativa de multas podrá apelarse en ambos efectos para ante el Juez de instrucción en término de tercero día, depositando previamente el importe de ellas, sin cuyo requisito no se admitirá la apelación. El Juez resolverá sobre la procedencia ó improcedencia de la multa, siguiendo la tramitación de las alzadas en los juicios verbales de faltas, y representando á la Autoridad el Fiscal municipal.

Estas infracciones ó faltas prescribirán en el término de ocho días, á contar desde el en que se cometieron.

§ V. **Facultad reservada al Consejo de Ministros por esta ley.**—La introducción y circulación de dibujos, litografías, fotografías, grabados, estampas, medallas, emblemas, viñetas y cualquiera otra producción de esta índole, y las de folletos, hojas sueltas y periódicos escritos en idioma español é impresos en el extranjero podrá ser prohibida por acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 20).

CAPÍTULO II.

Leyes regulando el ejercicio de los derechos de reunión y de asociación.

SUMARIO.—I. Ley de reuniones públicas de 15 de Junio de 1880. 1. Reuniones comprendidas en esta ley; requisitos para celebrarse. 2. Cuáles pueden ser suspendidas ó disueltas. 3. Reuniones públicas exceptuadas.

II. Ley de asociaciones de 30 de Junio de 1887. 1. Asociaciones comprendidas en esta ley; asociaciones exceptuadas de la misma. 2. Nacimiento de las asociaciones; presentación de los estatutos y requisitos de éstos. 3. Estatutos defectuosos y de asociaciones ilícitas. 4. Registro de asociaciones; existencia legal de las mismas; derecho de propiedad. 5. Deberes de la asociación en su manera de funcionar: *a)* reuniones normales y anormales; *b)* registro de socios, designación de representantes y libros de contabilidad; *c)* asociaciones que recaudan fondos. 6. Suspensión por la Autoridad gubernativa de las reuniones ó de las funciones de una asociación, 7. Suspensión y disolución por mandamiento judicial; casos en que proceden; sus efectos, 8. Disposiciones finales.

§ I. **Ley de reuniones públicas.**—La ley de 15 de Junio de 1880 sobre reuniones públicas, ha desenvuelto el art. 13 de la Constitución, que consigna este derecho entre otros de carácter mixto.

1) REUNIONES COMPRENDIDAS EN ESTA LEY.—El derecho de reunión pacífica, que concede á los españoles el artículo 13 de la Constitución, puede ejercitarse por todos, sin más condición, cuando la reunión haya de ser pública, que la de dar los que la convoquen conocimiento escrito y firmado del objeto, sitio, día y hora de la reunión, veinticuatro horas antes, al Gobernador civil en las capitales de provincia, y á la Autoridad local en las demás poblaciones (artículo 1.º).

Por *reunión pública* para los efectos de esta ley, se entiende la que haya de constar de más de veinte personas, y

haya de celebrarse en edificio donde no tengan su domicilio habitual los que la convoquen (art. 2.º)

Las reuniones públicas, procesiones cívicas, séquitos y cortejos de igual índole necesitan, para celebrarse en las calles, plazas, paseos ó cualquier otro lugar de tránsito, el permiso previo y por escrito de las autoridades indicadas en el artículo 1.º (art. 3.º).

A toda reunión pública *puede asistir* la autoridad personalmente ó por medio de sus delegados. En caso de asistir personalmente, ocupará el sitio de preferencia, pero sin presidir ni mezclarse en las discusiones (art. 4.º).

2) CUÁLES PUEDEN SER SUSPENDIDAS Ó DISUELTAS.—La autoridad mandará suspender ó disolver en el acto (artículo 5.º):

1.º Toda reunión pública que se celebre fuera de las condiciones de esta ley.

2.º Todas aquellas que habiéndose convocado con arreglo á ella, traten de objetos no consignados en el aviso ó se verifiquen en sitio diverso del designado.

3.º Las que en cualquier forma embaracen el tránsito público.

4.º Las definidas y enumeradas en el art. 189 del Código penal (1).

Y 5.º Aquellas en que se cometa ó se trate de cometer

---

(1) El art. 189 del Código penal de 1870, dice: No son reuniones ó manifestaciones pacíficas:

1.º Las que se celebraren con infracción de las disposiciones de policía establecidas con carácter general ó permanente en el lugar en que la reunión ó manifestación tenga efecto.

2.º Las reuniones al aire libre ó manifestaciones políticas que se celebraren de noche.

3.º Las reuniones ó manifestaciones á que concurriere un número considerable de ciudadanos con armas de fuego, lanzas, sables, espadas ú otras armas de combate.

4.º Las reuniones ó manifestaciones que se celebraren con el fin de cometer alguno de los delitos penados en este Código, ó las en que, cuando celebrándose, se cometiere alguno de los delitos penados en el título III, libro II del mismo (los delitos contra el orden público: rebelión, sedición, atentados contra la autoridad y sus agentes, resistencia y desobediencia, desacatos, insultos, injurias y amenazas á los mismos, y desórdenes públicos).

cualquiera de los delitos especificados en el título 8.°, libro 2.° del mismo Código (1).

En todos estos casos la autoridad dará inmediatamente cuenta al Gobierno, y en los dos últimos pasará además al tribunal competente el oportuno tanto de culpa.

Las reuniones á que se refiere el art. 2.°, cuando se celebren por los electores de una circunscripción durante el período electoral, podrán ser suspendidas por el delegado de la autoridad si incurren en alguno de los casos marcados en el art. 5.°. La reunión suspendida podrá verificarse dentro de las veinticuatro horas siguientes, si los que la convocaron lo ponen en conocimiento de la autoridad: si hubiere lugar en este caso á una segunda suspensión, la reunión se entenderá definitivamente disuelta (art 6.°).

3) Reuniones públicas exceptuadas.—No están sujetas á las prescripciones de esta ley (art. 7.°):

1.° Las procesiones del culto católico.

2.° Las reuniones de este mismo culto y las de los demás tolerados que se verifiquen en los templos ó cementerios.

3.° Las que verifican las *asociaciones* y *establecimientos* autorizados, con arreglo á sus estatutos *aprobados* por la autoridad (2).

4.° Las que tienen lugar en las funciones de teatro y demás espectáculos públicos.

§ II Ley de asociaciones.

1) Asociaciones comprendidas en esta ley; excepciones.—La ley de 30 de Junio de 1887, obra del partido liberal, ha regulado el derecho de asociación, estableciendo sobre la base del sistema represivo, aquellas garantías necesarias para hacer compatible la más amplia libertad del individuo con el mantenimiento del orden público. Vamos

(1) Son los delitos contra las personas: parricidio, asesinato, homicidio, infanticidio, lesiones, duelo.

(2) La nueva ley de asociaciones no exige la aprobación previa de los estatutos como antes se exigía cuando se publicó; por lo cual debe entenderse este párrafo modificado en el sentido de la nueva ley.

á exponerla, comenzando por determinar el alcance de sus disposiciones.

En su primer artículo establece el principio general de que el derecho de asociación que reconoce el art. 13 de la Constitución podrá ejercitarse libremente, conforme á lo que preceptúa esta ley.

En su consecuencia, añade por vía de exclarecimiento, quedan sometidas á las disposiciones de la misma, las Asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos. benéficos y de recreo ó cualesquiera otros licitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro ó la ganancia.

Se regirán también por esta ley los Gremios, las Sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato, y las cooperativas de producción, de credito ó de consumo (1).

Se *exceptúan* de las disposiciones de esta ley (según el artículo 2.°):

1.° Las Asociaciones de la religión católica autorizadas en España por el Concordato.

Las demás Asociaciones religiosas se regirán por esta ley, aunque debiendo acomodarse en sus actos las no-católicas á los límites señalados por el art. 11 de la Constitución del Estado.

(1) Este párrafo fué incluído en la Comisión mixta de Senadores y Diputados, á propuesta del autor de esta obra, por creerse necesaria una declaración terminante en este punto, dada la pretericion de tales instituciones en nuestro Derecho y venirse exigiendo real licencia para constituir los gremios, declaración que hacia además conveniente el haberse especificado en el Senado las asociaciones comprendidas en la ley, mientras en el Congrêso sólo se había establecido el principio general; de esta suerte ha hecho su entrada el *gremio* por su propio nombre en la legislación novísima, como asociación voluntaria y libre. También en la Comisión mixta se concretó el concepto de las asociaciones que han de regirse por el Derecho civil y el mercantil, ó sea las que teniendo por exclusivo objeto la ganancia ó el lucro, el interés meramente material de sus individuos, la unión de capitales ó de trabajos para aumentar el capital, sin trascendencia á fines morales ó sociales, más que asociaciones son propiamente *sociedades* (en el sentido estricto de la palabra) ó *compañías*. Las asociaciones de mutualidad y de cooperación, habían quedado fuera del Código de Comercio, por considerarlas, según expresa el preámbulo del mismo, con un carácter moral y social, no meramente de lucro, enlazadas con la situación del *obrero*, á quien principalmente han de favorecer las declaraciones del párrafo introducido.

2.º Las Sociedades que no siendo de las enumeradas en el art. 1.º se propongan un objeto meramente civil ó comercial, en cuyo caso se regirán por las disposiciones del Derecho civil ó del mercantil, respectivamente.

3.º Los Institutos ó Corporaciones que existan ó funcionen en virtud de leyes especiales.

2) Nacimiento de las asociaciones; presentación de estatutos.—Sin perjuicio de lo que el Código penal disponga relativamente á los delitos que se cometan con ocasión del ejercicio del derecho de asociación, ó por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos por esta ley para que las Asociaciones *se constituyan* ó *modifiquen*, el Gobernador de la provincia impedirá que funcionen y que celebren reuniones los asociados, poniendo los hechos en conocimiento del Juzgado de instrucción correspondiente dentro de las veinticuatro horas siguientes á su acuerdo (art. 3.º).

Los fundadores ó iniciadores de una Asociación, *ocho días* por lo menos *antes de constituirla*, presentarán al Gobernador de la provincia en que haya de tener aquélla su domicilio, dos ejemplares, firmados por los mismos, de los estatutos, reglamentos, contratos ó acuerdos por los cuales haya de regirse, expresando claramente en ellos: la denominación y objeto de la Asociación, su domicilio, la forma de su administración ó gobierno, los recursos con que cuente ó con los que se proponga atender á sus gastos, y la aplicación que haya de darse á los fondos ó haberes sociales caso de disolución

Las formalidades prevenidas en el párrafo anterior se exigirán igualmente, y deberán llenarse ante el Gobernador de la provincia en que se constituya sucursal, establecimiento ó dependencia de una Asociacion ya formada.

Del mismo modo estarán obligados los fundadores, Directores, Presidentes ó representantes de Asociaciones ya constituídas, y de sucursales ó dependencias de las mismas, á presentar al Gobernador de la provincia respectiva dos ejemplares firmados de los acuerdos que introduzcan alguna modificación en los contratos, estatutos ó reglamentos sociales.

En el acto mismo de la presentación se devolverá á los interesados uno de los ejemplares con la firma del Gobernador y sello del Gobierno de la provincia, anotando en él la fecha en que aquélla tenga lugar.

También estarán obligados los Directores, Presidentes ó representantes de cualquiera Asociación á dar cuenta dentro del plazo de ocho días de los cambios de domicilio que la Asociación verifique.

En el caso de negarse la admisión de los documentos á registro, los interesados podrán levantar acta notarial de la negativa, con inserción de los documentos, la cual acta surtirá los efectos de la presentación y admisión de los mismos (art. 4.º).

Transcurrido el plazo de ocho días que señala el párrafo primero del artículo anterior, la Asociación *podrá constituirse* ó *modificarse* con arreglo á los estatutos, contratos, reglamentos ó acuerdos presentados, salvo lo que se dispone en el artículo siguiente.

Del acta de constitución ó de modificación deberá entregarse copia autorizada al Gobernador ó Gobernadores respectivos, dentro de los cinco días siguientes á la fecha en que se verifique (art. 5.º).

3) Estatutos defectuosos y de asociaciones ilícitas.—Si los documentos presentados *no reunen las condiciones* exigidas en el art. 4.º, el Gobernador los devolverá á los interesados en el plazo de ocho días, con expresión de la falta de que adolezcan, no pudiendo por consiguiente constituirse la Asociación mientras la falta no se subsane.

Cuando de los documentos presentados en cumplimiento del mismo art. 4.º, aparezca que la Asociación deba reputarse *ilícita* con arreglo á las prescripciones del *Código penal*, el Gobernador remitirá inmediatamente copia certificada de aquellos documentos al Tribunal ó Juzgado de instrucción competente, dando conocimiento de ello dentro del plazo de ocho días que fija el párrafo anterior, á las personas que

los hubiesen presentado, ó á los Directores, Presidentes ó representantes de la Asociación, si ésta estuviese ya constituida.

Podrá la Asociación constituirse ó reanudar sus funciones si dentro de los veinte días siguientes á la notificación del acuerdo á que se refiere el párrafo anterior, *no se confirma por la Autoridad judicial* la suspensión gubernativa (artículo 6.º).

4) REGISTRO DE ASOCIACIONES; EXISTENCIA LEGAL; DERECHO DE PROPIEDAD.—En cada Gobierno de provincia se llevará un *registro especial* en el cual se tomará razón de las Asociaciones que tengan domicilio ó establecimiento en su territorio á medida que se presenten las actas de constitución. Se consideran parte integrante del registro todos los documentos cuya presentación exige esta ley (art. 7.º).

La *existencia legal* de las Asociaciones se acreditará con certificados expedidos con relación al registro, los cuales no podrán negarse á los Directores, Presidentes ó representantes de la Asociación.

Ninguna Asociación podrá adoptar una denominación idéntica á la de otra ya registrada en la provincia, ó tan parecidas que ambas puedan fácilmente confundirse, aplicando el Gobernador en este caso lo dispuesto en el párrafo primero del art. 6.º (art. 8.º).

Las Asociaciones quedan sujetas, en cuanto á la adquisición, posesión y disposición de *sus bienes* para el caso de disolución, á lo que dispongan las leyes civiles respecto á la propiedad colectiva (art. 18).

5) DEBERES DE LA ASOCIACIÓN EN SU MANERA DE FUNCIONAR.—*a) Reuniones normales y anormales.* Los fundadores, Directores, Presidentes ó representantes de cualquier Asociación darán conocimiento por escrito al Gobernador civil en las capitales de provincia, y á la Autoridad local en las demás poblaciones, del lugar y días en que la asociación haya de celebrar sus sesiones ó reuniones generales ordinarias, veinticuatro horas antes de la celebración de la primera.

Las reuniones generales que celebren ó promuevan las Asociaciones quedarán sujetas á lo establecido en la ley de Reuniones públicas: cuando se verifiquen fuera del local de la Asociación, ó en otros días que los designados en los estatutos ó acuerdos comunicados á la Autoridad, ó cuando se refieran á asuntos extraños á los fines de aquélla, ó se permita la asistencia de personas que no pertenezcan á la misma (art. 9.º).

b) Registro de socios, designación de representantes y libros de contabilidad. Toda Asociación llevará y exhibirá á la Autoridad, cuando ésta lo exija, *registro* de los nombres, apellidos, profesiones y domicilios de todos los asociados, con expresión de los individuos que ejerzan en ella cargo de administración, gobierno ó *representación.*

Del nombramiento ó elección de éstos deberá darse conocimiento por escrito al Gobernador de la provincia dentro de los cincos días siguientes al en que tenga lugar.

También llevará uno ó varios *libros de contabilidad*, en los cuales, bajo la responsabilidad de los que ejerzan cargos administrativos ó directivos, figurarán todos los ingresos y gastos de la Asociación, expresando inequivocamente la procedencia de aquéllos y la inversión de éstos. Anualmente remitirá un balance general al Registro de la provincia.

La falta de cumplimiento de lo prevenido en este artículo, se castigará por el Gobernador de la provincia con multa de 50 á 150 pesetas á cada uno de los Directores ó socios que ejerzan en la Asociación algún cargo de gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades civiles ó criminales que fueren procedentes (art. 10).

c) Asociaciones que recaudan fondos. Las Asociaciones que recauden ó distribuyan fondos con destino al socorro ó auxilio de los asociados ó á fines de beneficencia, instrucción ú otros análogos, formalizarán semestralmente las cuentas de sus ingresos y gastos, poniéndolas de manifiesto á sus socios y entregando un ejemplar de ellas en el Gobierno de provincia, dentro de los cinco días siguientes á su formalización. La inobservancia de este artículo se cas-

tigará por los medios expresados en el anterior (art. 11).

6) Suspensión gubernativa de las reuniones ó funciones de una Asociación.—La Autoridad gubernativa podrá penetrar en cualquier tiempo en el domicilio de una Asociación y en el local en que celebre sus reuniones, y mandará suspender en el acto toda *sesión* ó *reunión* en que se cometa ó acuerde cometer algunos de los delitos definidos en el Código penal.

El Gobernador de la provincia podrá también acordar, especificando con toda claridad los fundamentos en que se apoye, la suspensión de las *funciones* de cualquier Asociación cuando de sus acuerdos ó de los actos de sus individuos como socios, resulten méritos bastantes para estimar que deben reputarse ilícitos, ó que se han cometido delitos que deban motivar su disolución.

En todo caso la Autoridad gubernativa, dentro de las *veinticuatro horas siguientes á su acuerdo*, pondrá en conocimiento del Juzgado de instrucción correspondiente, con remisión de antecedentes, los hechos que hayan motivado la suspensión de la Asociación ó de sus sesiones y los nombres de los asociados ó concurrentes que aparezcan responsables de ellos.

La suspensión gubernativa de una Asociación *quedará sin efecto* si antes de los veinte días siguientes al acuerdo no fuese confirmada por la Autoridad *judicial*, en virtud de lo prevenido en el art. 14 (art. 12).

Los términos que señala esta ley para que la Autoridad gubernativa ponga en conocimiento de la judicial los acuerdos que adopte respecto de las Asociaciones, se entenderán ampliados, con arreglo á la de Enjuiciamiento criminal, en un día por cada 20 kilómetros de distancia cuando la Asociación no tenga su domicilio en la capital ó residencia del Tribunal competente para instruir las diligencias á que dieren lugar los hechos que motiven el acuerdo (art. 13).

7) Suspensión y disolución por mandamiento judicial.—*a) Casos en que proceden.* La Autoridad judicial podrá decretar la *suspensión de las funciones* de cualquier Asociación desde el instante en que dicte auto de procesamiento por delito que dé lugar á que se acuerde la disolución en la sentencia (art. 14).

La Autoridad judicial será *la única* competente para decretar *la disolución* de las Asociaciones constituidas con arreglo á esta ley.

Deberá acordarla en las sentencias en que declare ilícita una Asociación, conforme á las disposiciones del Código penal, y en las que dicte sobre delitos cometidos en cumplimiento de los acuerdos de la misma.

Podrá también decretarla en las sentencias que dicte contra los asociados por delitos cometidos por los medios que la Asociación les proporcione, teniendo en cuenta en cada caso la naturaleza y circunstancias del delito, la índole de los medios empleados y la intervención que la Asociación haya tenido en el empleo de dichos medios y en los hechos ejecutados (art. 15).

b) Sus efectos.—Decretada por sentencia firme la *disolución* de una Asociación, no podrá constituirse otra con la misma denominación, ni con igual objeto, si éste hubiere sido declarado ilícito. Si no lo hubiere sido, y se constituyera otra Asociación con igual denominación ú objeto, no podrán formar parte de ella los individuos á quienes se hubiese impuesto pena en dicha sentencia.

La *suspensión* producirá el efecto de impedir que se constituya otra Asociación con la misma denominación ú objeto de que formen parte individuos de la Asociación suspensa, é incapacitará á los asociados de ésta para reunirse en el local de sus sesiones ó en otro que adoptaren para ello, durante el tiempo que la suspensión deba subsistir (artículo 16).

De las sentencias ó providencias en que se acuerde la disolución ó suspensión de las funciones de una Asociación, ó en que ésta se deje sin efecto, dará la Autoridad judicial conocimiento al Gobernador de la provincia en el término de segundo día (art. 17).

8) Disposiciones finales.—Quedan derogadas todas

las disposiciones anteriores en cuanto se opongan á la presente ley (art. 19).

Artículo adicional. Las Asociaciones existentes quedan sometidas á las disposiciones de esta ley, y deberán cumplir lo dispuesto en el art. 4.°, si ya no lo hubieren hecho anteriormente, dentro de los cuarenta días siguientes á su publicación en la *Gaceta de Madrid* (12 de Julio de 1887), siéndoles aplicable, si no lo verifican dentro de ese plazo, lo prevenido en el art. 3.°

CAPÍTULO III.

Ley electoral del Congreso.

(Sistema de sufragio universal).

Sumario.—I. Ley electoral de 26 de Junio de 1890.

II. Del derecho electoral. 1. De los electores: *a)* principio del sufragio universal; *b)* suspensión del ejercicio de este derecho; *c)* personas incapacitadas para ser electores. 2. De los Diputados á Cortes: *a)* quiénes son elegibles; *b)* condiciones para ser admitidos en el Congreso; *c)* personas incapacitadas para ser Diputados; *d)* naturaleza del cargo.

III. Del Censo electoral. 1. Su concepto y forma. 2. Juntas del Censo electoral; su objeto y organización. 3. Formación y revisión anual del Censo electoral: *a)* publicación de las primeras listas por los Alcaldes; *b)* reclamaciones ante la Junta municipal del Censo; *c)* reclamaciones ante la provincial; *d)* recurso ante la Audiencia territorial; *e)* inscripciones, listas definitivas y ejemplares impresos. 4. Revisión extraordinaria en caso de convocatoria para una elección. 5. Disposiciones comunes al procedimiento sobre la revisión del Censo. 6. Atribuciones de la Junta Central.

IV. De los distritos y colegios electorales. 1. De los distritos electorales: *a)* representación nacional; *b)* división de la Nación en distritos uninominales y plurinominales; *c)* subdivisión del distrito en secciones. 2. De los Colegios especiales: *a)* corporaciones que pueden constituirlos; *b)* condiciones para ser elector en estos colegios; *c)* formación y revisión del Censo electoral de los Colegios especiales; *d)* transición del régimen general al de los Colegios especiales; *e)* procedimiento electoral de los Colegios especiales.

§ I. Ley electoral de 26 de Junio de 1890.— Esta ley, última obra del partido liberal, establece y desenvuelve el sistema del *sufragio universal* para la elección de Diputados á Cortes. Consta de seis títulos, que comprenden 109 artículos, sin contar los adicionales y las disposiciones transitorias. Trata el título primero, del derecho electoral; el segundo, del censo electoral; el tercero, de los distritos y colegios electorales; el cuarto, de la constitución de las mesas electorales; el quinto, del procedimiento electoral; y el sexto, de la sancion penal. Seguiremos el mismo orden en la exposición de esta ley.

§ II. **Del derecho electoral.**

1) De los electores.—*a) Principio del sufragio universal.*—Son electores para Diputados á Cortes todos los españoles varones, mayores de 25 años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un Municipio en el que cuenten dos años al menos de residencia (art. 1.º).

b) Suspensión del ejercicio de este derecho.—Las clases é individuos de tropa que sirvan en los ejércitos de mar ó tierra, no podrán emitir su voto mientras se hallen en las filas. Queda establecida la misma suspensión respecto de los que se encuentren en condiciones semejantes dentro de otros cuerpos ó institutos armados dependientes del Estado, la Provincia ó el Municipio (art. 1.º).

c) Personas incapacitadas para ser electores.—No pueden ser electores:

1.º Los que por sentencia firme hayan sido condenados á las penas de inhabilitación perpétua para derechos políticos ó cargos públicos, aunque hubiesen sido indultados, á no haber obtenido antes rehabilitación personal por medio de una ley.

2.º Los que por sentencia firme hayan sido condenados á pena aflictiva, si no hubieren obtenido rehabilitación dos años, por lo menos, antes de su inscripción en el censo.

3.º Los que habiendo sido condenados á otras penas por sentencia firme, no acreditaren haberlas cumplido.

4.º Los concursados ó quebrados no rehabilitados conforme á la ley, y que no acrediten documentalmente haber cumplido todas sus obligaciones.

5.º Los deudores á fondos públicos como segundos contribuyentes.

6.º Los que se hallen acogidos en establecimientos benéficos, ó estén á su instancia autorizados administrativamente para implorar la caridad pública (art. 2.º).

2) De los Diputados á Cortes.—*a) Quiénes son los elegibles.*—Son elegibles para el cargo de Diputados á Cortes todos los españoles varones de estado seglar, mayores de veinticinco años que gocen de todos los derechos civiles (artículo 3.º).

b) Condiciones para ser admitidos en el Congreso.—Son condiciones indispensables para ser admitido como Diputado en el Congreso, las siguientes:

1.ª Reunir las cualidades requeridas en el art. 29 de la Constitución, en el día en que se verifique la elección en el distrito electoral.

2.ª Haber sido elegido y proclamado electo en un distrito ó colegio electoral, ó en el Congreso, con arreglo á las disposiciones de esta ley y á las del Reglamento del mismo Cuerpo.

3.ª No estar inhabilitado por cualquier motivo de incapacidad personal para obtener el cargo, en el día en que se verifique la elección.

4.ª No estar comprendido en ninguno de los casos que establece la ley de incompatibilidades (art. 4.º).

Los que estén ya en posesión del cargo de Diputado á Cortes, no podrán ser admitidos en el mismo Congreso por virtud de una elección parcial, si no lo hubiesen renunciado antes de la convocación del distrito para dicha elección parcial (art. 7.º).

c) Personas incapacitadas para ser Diputados.—Están incapacitados para ser admitidos como Diputados, aunque hubiesen sido válidamente elegidos:

1.º Los que se encuentren comprendidos en alguno de los casos que determina el art. 2.º de esta ley. La rehabilitación mencionada en el núm. 2.º del art. 2.º de esta ley, deberá obtenerse para la elegibilidad de Diputado dos años antes por lo menos de su elección.

2.º Los contratistas de obras ó servicios públicos que se costeen con fondos del Estado, de la Provincia ó del Municipio; los que de resultas de tales contratas tengan pendientes reclamaciones de interés propio contra la Administración, y los fiadores y consocios de dichos contratistas. Esta incapacidad se entenderá solamente en relación con el distrito ó circunscripción en que se haga la obra ó servicio público.

3.º Los que desempeñen ó hayan desempeñado un año antes, en el distrito ó circunscripción en que la elección se verifique, cualquier empleo, cargo ó comisión de nombramiento del Gobierno, ó ejercido autoridad de elección popular, en cuyo concepto se comprenden los presidentes de las Diputaciones, y los Diputados que durante el año anterior hubiesen desempeñado el cargo de individuos de las Comisiones provinciales. Se exceptúan los Ministros de la Corona y los funcionarios de la Administración central. Las incapacidades á que se refiere este núm. 3.º se limitan á los votos emitidos en el distrito ó en la circunscripción, ó á donde alcancen la autoridad ó funciones de que haya estado investido el Diputado electo (art. 5.º).

En cualquier tiempo en que un Diputado se inhabilitare, después de admitido en el Congreso, por alguna de las causas enumeradas en el art. 5.º, se declarará su incapacidad y perderá inmediatamente el cargo (art. 6.º).

d) Naturaleza del cargo.—El cargo de Diputado á Cortes es gratuito y voluntario, y se podrá renunciar antes y después de haberlo jurado; pero la renuncia no podrá ser admitida sin aprobación previa del acta de la elección por el Congreso (art. 8.º).

§ III. **Del censo electoral.**

1) Su concepto y forma.—Para ejercer el derecho de elegir Diputados á Cortes, es indispensable estar inscrito en el censo electoral, *que es el registro en donde constan el nombre y los apellidos paterno y materno,* si los tuvieren, *de los ciudadanos españoles calificados de electores.* El censo es *permanente,* y no será modificado sino por virtud de la revisión anual establecida en esta ley (art. 9.º).

En las Secretarías de las Diputaciones provinciales se abrirá *un libro* titulado «Censo electoral», dividido en tantas partes cuantos fueren los Municipios de la provincia. Cada una de estas *partes* tomará el nombre del Ayuntamiento á que corresponda, y se dividirá á la vez en secciones correspondientes á las electorales. En cada una de las *secciones* se inscribirán, según dispone el art. 9.º, con numeración correlativa y por orden alfabético de primeros apellidos, éstos y los nombres de los respectivos electores, con expresión además de su edad, domicilio y profesión, y de si saben leer y escribir.

Por *notas marginales,* autorizadas por el presidente y secretario de la Diputación, con referencia á los respectivos documentos, se expresarán las exclusiones y las suspensiones del ejercicio del derecho electoral, y en su caso la cancelación de estas anotaciones, asi como las bajas y altas que se produzcan á virtud de lo dispuesto en el título 3.º de esta ley.

Los libros del censo *se exhibirán* gratuitamente, en todo tiempo, á cualquiera que lo solicite, así como en los Ayuntamientos las listas de que habla el art. 16.

En el libro del censo no podrán hacerse *raspaduras* ni *enmiendas*, y las de todo punto indispensables se salvarán por nota que autoricen el presidente de la Diputación y el secretario, dando el primero conocimiento á la Junta central (art. 17).

2) Juntas del censo electoral; su objeto y organización.—La *formación*, *revisión, custodia é inspección del censo* estarán á cargo, según sus atribuciones respectivas, de una Junta central, de Juntas provinciales y de Juntas municipales, que se denominarán del *Censo electoral.* La Junta central residirá en Madrid; las provinciales en las capitales de cada provincia, y las municipales en cada Municipio. Todas ellas tendrán carácter permanente.

La Junta central será *presidida* por el Presidente del Congreso de los Diputados; las provinciales por los presidentes ordinarios de las Diputaciones, y las municipales por los alcaldes. El número de *vocales* de la Junta central y de las provinciales será de quince, y se necesitará para deliberar y tomar acuerdo la concurrencia de nueve vocales.

Son vocales natos de la *Junta central,* tengan ó no el carácter de Diputados: 1.º Los ex-presidentes del Congreso de los Diputados. 2.º Los ex-vicepresidentes primeros del

mismo Cuerpo, por orden de antigüedad, hasta completar el número señalado en el párrafo anterior.

Son vocales natos de las *Juntas provinciales:* 1.° Los ex-presidentes de las respectivas Diputaciones, avecindados en la provincia. 2.° Los ex-vicepresidentes de las respectivas Diputaciones también avecindados en la provincia, por orden de antigüedad, hasta completar el número de diez con los ex-presidentes. 3.° Cuatro diputados provinciales en ejercicio, elegidos por la Diputación al constituirse en cada bienio por voto uninominal en un solo escrutinio.

Son vocales natos de las *Juntas municipales:* 1.° Los individuos del Ayuntamiento. 2.° Los ex-alcaldes, vecinos del mismo Municipio (art. 10).

3) FORMACIÓN Y REVISIÓN ANUAL DEL CENSO ELECTORAL.—*a) Publicación de las primeras listas por los Alcaldes.*—El día 10 de Abril, á las ocho de la mañana, los Alcaldes harán fijar en el sitio acostumbrado para los edictos y bandos municipales, las listas siguientes:

1.ª La *definitiva de electores del año anterior*, con expresión de la edad, domicilio y profesión actuales de cada uno, y de si sabe ó no leer y escribir.

2.ª La de los inscritos en la anterior que desde su publicación hubiesen *fallecido* ó *perdido el derecho* electoral por incapacidad ó pérdida de vecindad, con expresión de la causa. A este efecto, el día 1.° de Abril de cada año, los jueces municipales remitirán á los respectivos alcaldes lista certificada de los asientos del Registro civil, comprensiva de los electores que hubiesen fallecido durante los doce meses precedentes; y los jueces de instrucción y de primera instancia, también lista certificada de las resoluciones judiciales firmes dictadas durante el mismo período de tiempo, que afecten á la capacidad electoral de los inscritos en las listas de cada distrito municipal.

3.ª La de los que teniendo en el expresado día adquirida la *vecindad* con el tiempo de residencia que exige el artículo 1.°, no consten en la lista primera.

4.ª La de aquellos para quienes se hubiese *suspendido* el ejercicio del derecho electoral.

A estas listas acompañará el anuncio de que el día 20 del propio mes habrá de reunirse la Junta municipal del censo electoral, ante la cual todo vecino podrá hacer por escrito ó de palabra, y justificar documentalmente, cuantas reclamaciones se refieran al derecho del sufragio (art. 11 y 12).

b) Reclamaciones ante la Junta municipal.—El día 20 del mismo mes de Abril, á las ocho de la mañana, la Junta municipal del censo se constituirá en sesión pública en la sala de sesiones del Ayuntamiento, y oirá cuantas reclamaciones se hagan sobre exclusiones, inclusiones ó rectificaciones, por sus individuos ó por cualquiera otro vecino, y admitirá los documentos, y no otra prueba, que se presenten para justificar dichas reclamaciones. El Secretario expedirá en el acto recibo de cada una de las reclamaciones y las consignará en el acta que firmarán los individuos de la Junta y los reclamantes.

Terminada la sesión pública, la Junta procederá inmediatamente á la formación de las *listas* siguientes: 1.ª De los electores que hubiesen *fallecido* después de la última rectificación. 2.ª De los que por incapacidad hubiesen *perdido el derecho* electoral, ó se hallaren por otra causa indebidamente inscritos en las listas definitivas. 3.ª De los que teniendo las condiciones de edad, vecindad y residencia necesarias para ser elector, según el art. 1.°, *no consten* en las listas definitivas del año anterior. 4.ª De los inscritos en las listas del año anterior que hubiesen perdido la *vecindad*. 5.ª De los electores cuyo derecho se hubiese *suspendido*. 6.ª De los electores cuya *incapacidad ó suspensión* hubiese terminado. 7.ª De las reclamaciones de *inclusión*. 8.ª De las reclamaciones de *exclusión*.

Sobre cada una de las reclamaciones *informará* la Junta, expresando los fundamentos de sus informes, así como los de los votos de minoría que hubiere.

En pliegos separados se copiarán estas listas, á cada una de las cuales acompañarán los documentos é informes co-

rrespondientes, y se remitirán al presidente de la Diputación por el primer correo (art. 13).

c) *Reclamaciones ante la Junta provincial.*—El día 1.º de Mayo se constituirá en el salón de sesiones de la Diputación provincial la Junta provincial del censo electoral. La sesión, que será pública, se abrirá á las ocho de la mañana.

El secretario dará cuenta de las listas recibidas, por orden alfabético de Ayuntamientos, y se *aprobarán* las que no sean objeto de *reclamación*. Podrá hacerla quien acredite la cualidad de vecino del distrito electoral respectivo, ó su representación, ó quien sea ó haya sido Senador electivo, Diputado á Cortes ó provincial, formulándola en el acto en términos breves y con los documentos que la apoyen; solamente hablará una persona en pro y otra en contra; no se admitirán declaraciones de testigos.

Terminada la sesión pública, la Junta *resolverá* por mayoría de votos sobre cada inclusión ó exclusión, y hará que en *Boletín extraordinario* se publiquen al día siguiente sus acuerdos, con sucinta expresión de los fundamentos de cada uno y de los votos particulares, si los hubiere (artículo 14).

d) *Recurso ante la Audiencia territorial.*—Estas resoluciones serán apelables ante la Audiencia territorial, *por cualquiera de las personas* que tienen derecho á ser oídas por la Junta provincial, aunque no hubieren reclamado.

El recurso se interpondrá por escrito ó por manifestación verbal *ante* el secretario de la Diputación, dentro de los *tres días* naturales posteriores á la publicación del acuerdo; el secretario dará resguardo de la apelación interpuesta. En los siguientes tres días se remitirán *de una vez* al presidente de la Audiencia los expedientes cuyas resoluciones se apelen.

Pasados á la Sala de lo civil, ésta señalará inmediatamente día para la *vista*, que habrá de celebrarse con asistencia del fiscal y con la del apelante ó de abogado de su designación, si compareciesen. Podrán presentarse en el acto nuevos documentos.

En el mismo día ó en el siguiente se dictará resolución irrevocable, que se hará pública en la tabla de edictos. Cuando el tribunal considere temeraria la apelación, podrá condenar en costas al apelante; en otro caso serán de oficio.

Todas las cuestiones de procedimiento que se susciten, y no se hallen previstas en este artículo, se decidirán por las reglas generales de la ley de enjuiciamiento civil, en cuanto no se embarace la resolución principal en los plazos marcados, en cuyo caso el incidente que surja se decidirá dentro de ellos, con audiencia verbal de los interesados y del fiscal (art. 15).

e) *Inscripciones, listas definitivas y ejemplares impresos.*—Recibidas las correspondientes certificaciones de la Audiencia en la Secretaría de la Diputación, se reunirá de nuevo la Junta provincial el día 1.º de Junio, y en virtud del contenido de aquéllas y de sus acuerdos no apelados, determinará los nombres de los electores cuyo derecho quede reconocido y mandará hacer en el censo electoral las correspondientes *inscripciones* de los que no lo estuvieren en él.

Cuando el número de electores de un Municipio resultare mayor de 500, la misma Junta, previo informe de la municipal, acordará, antes del día 8 de Junio, la distribución de aquéllos según los respectivos domicilios, en cuantas *secciones* corresponda por virtud de lo dispuesto en el art. 23, asignando á cada una un número próximamente igual dentro de las condiciones de cada localidad.

Del censo se copiarán por orden alfabético los nombres de los electores de cada Municipio, separándolos por secciones, con exclusión de aquellos cuya incapacidad, suspensión ó baja consten, y las copias constituirán las *listas definitivas*, que habrán de imprimirse y publicarse en el *Boletín Oficial* antes del día 15 de Junio.

Ejemplares impresos y autorizados de la lista correspondiente á cada Municipio, se remitirán en pliego certificado á los respectivos alcaldes, al presidente del Congreso de los

Diputados, al de la Audiencia territorial, y á los jueces de instrucción, de primera instancia y municipales correspondientes. En la Secretaría de la Diputación provincial se facilitarán en todo tiempo á cualquier elector, mediante precio módico, ejemplares autorizados de las listas definitivas (art. 16).

4) REVISIÓN EXTRAORDINARIA EN CASO DE CONVOCATORIA PARA UNA ELECCIÓN.—Publicado el Real decreto de convocatoria de una elección, los *alcaldes* harán exponer al público las listas definitivas hasta el día en que aquélla termine. Los *jueces municipales* remitirán á los alcaldes, el día anterior á la elección, listas certificadas y separadas, correspondientes á las secciones electorales, expedidas por los secretarios de los Juzgados, con referencia al Registro civil, de los electores incluídos que hubiesen fallecido; y los *jueces de instrucción y de primera instancia* harán igual envío, con la antelación necesaria, de análogas listas certificadas á los alcaldes de su jurisdicción, ó certificación negativa en su caso, de los electores de su término municipal sobre quienes hubiese recaído desde el día 1.º de Abril último resolución judicial firme que afecte á su capacidad electoral.

Los *presidentes de las Diputaciones* enviarán también con igual oportunidad, y también separadamente por secciones, á los alcaldes respectivos, certificaciones de las bajas y altas producidas en el censo general por pase de electores al de colegios especiales.

Los jueces de instrucción y de primera instancia comunicarán además en pliego certificado, puesto en el correo con la anticipación precisa, al presidente de la Diputación provincial, el contenido de las certificaciones parciales que, en cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, remitieren á los alcaldes.

Los *alcaldes* pondrán á disposición de la *Mesa electoral*, en el momento de su constitución, las expresadas *certificaciones*, *el original de las listas definitivas* y cuantos documentos se refieran al derecho electoral, y á la vez, bajo su personal responsabilidad, harán fijar y mantener durante la votación, en el lugar más fácilmente visible, á la entrada del colegio, *lista* por ellos autorizada de los electores á cuyo derecho afectan dichas *certificaciones*.

No tendrán derecho á votar los electores comprendidos en estas listas; pero si insistieren personalmente en ejercitarle, se admitirá su voto, haciéndolo constar en el acta, y se dará noticia del hecho á los tribunales para lo que corresponda (art. 19).

5) DISPOSICIONES COMUNES AL PROCEDIMIENTO SOBRE LA REVISION DEL CENSO.—Los *plazos* señalados son improrrogables, contándose en ellos los días festivos, que serán hábiles.

El funcionario público que deba recibir algún *documento* ó *comunicación* de otro, si no lo recibiera tan pronto como pueda llegar á su poder, dispondrá, bajo su personal responsabilidad, que inmediatamente se recoja por comisionado especial, á costa del que hubiera debido enviarle. Los alcaldes, sin embargo, no podrán expedir comisiones contra los jueces de instrucción y de primera instancia; pero darán cuenta de las omisiones de éstos al presidente de la Diputación provincial, del modo más rápido posible. En caso de no poderse obtener inmediatamente el documento que hubiere debido remitirse, el comisionado recogerá los datos precisos por ante notario, y á falta de éste, acompañado de tres testigos electores de la sección respectiva, á costa y bajo la responsabilidad del que hubiere dado lugar á la diligencia.

Las *sesiones* que deban celebrar las Juntas del censo electoral en día fijo, no tendrán lugar en otro, sino cuando sea indispensable la continuación de la empezada, ó cuando haya faltado número suficiente de individuos para constituirla. Estas sesiones durarán diez horas cada día, y podrán prorrogarse, cuando lo exija el cumplimiento de un plazo perentorio. La asistencia es obligatoria.

Todas las solicitudes, actas, certificaciones y diligencias referentes á la formación y revisión del censo electoral, así como las actuaciones judiciales relativas á él, serán *gratuitas*, y se usará para ellas papel común (art. 20).

6) ATRIBUCIONES DE LA JUNTA CENTRAL.—Corresponde á la Junta central del censo electoral:

1.º Inspeccionar y dirigir cuantos servicios se refieran al censo, su formación, revisión y conservación.

2.º Conservar los ejemplares impresos de las listas definitivas copiadas de los registros provinciales.

3.º Comunicarse por medio de su presidente con todas las autoridades y funcionarios públicos.

4.º Recibir y resolver dentro de su competencia cuantas quejas se le dirijan.

5.º Ejercer jurisdicción disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales, imponiendo multas hasta la cantidad de 1.000 pesetas, las que, en su caso, exigirán por su orden los jueces de primera instancia.

6.º Dar cuenta al Congreso de los Diputados de cuanto considere digno de su conocimiento (art. 18).

§ IV. De los distritos y colegios electorales.

1) DE LOS DISTRITOS ELECTORALES.—*a) Representación nacional.*—Los Diputados á Cortes serán elegidos directamente por los electores de los distritos y de los colegios especiales; pero después de nombrados y admitidos en el Congreso, representan individual y colectivamente á la Nación (art. 21).

b) División de la Nación en distritos uninominales y plurinominales.—Según la primera de las disposiciones transitorias de la ley que venimos exponiendo, mientras que por una ley no se haga una nueva división en distritos electorales en el territorio de la Península é islas Baleares y Canarias, se declara subsistente la establecida por la ley de 1.º de Enero de 1871, con las modificaciones introducidas por otras posteriores y por el art. 2.º de la de 28 de Diciembre de 1878, así en cuanto á su territorio y capitalidad, como en cuanto al número de Diputados que hayan de elegirse. La ley de 1.º de Enero de 1871 enumera los distritos en que se divide el territorio nacional para los efectos electorales, expresando los pueblos que forman cada uno de aquéllos. La modificación establecida en dicha ley por el art. 2.º de la de 28 de Diciembre de 1878, anterior á la presente, tuvo por objeto dar representación á las minorías en las llamadas circunscripciones ó sean los distritos plurinominales.

Así pues, mientras no se haga una nueva ley, continuará rigiendo la actual división, según la cual hay un distrito (Madrid) que nombra ocho Diputados; dos distritos que nombran cinco; un distrito que nombra cuatro, y veintidós distritos que nombran tres. Los demás distritos nombran un solo Diputado por cada uno.

En los distritos en que deba elegirse un diputado, dice en su texto la presente ley, cada elector no podrá dar válidamente su voto más que á una persona; cuando se elijan más de uno, hasta cuatro, tendrá derecho á votar á uno menos del número de los que hayan de elegirse; á dos menos si se eligieren más de cuatro, y á tres menos si se eligieren más de ocho (art. 22).

c) Subdivisión del distrito en secciones.—Los distritos se dividirán en secciones electorales. Cada término municipal constituirá una sección, si no excede de 500 el número de sus electores; dos si no excede de 1.000; tres si no excede de 1.500, y así sucesivamente (art. 23).

2) DE LOS COLEGIOS ESPECIALES.—*a) Corporaciones que pueden constituirlos.*—Constituirán colegios especiales y tendrán derecho á elegir *un* Diputado á Cortes *por cada* 5.000 electores de que se compongan, las *Universidades literarias*, las *Sociedades económicas* de Amigos del país y las *Cámaras de comercio*, *industriales* y *agrícolas* organizadas oficialmente.

Las corporaciones expresadas que no lleguen al número de 5.000 electores, se asociarán á las más próximas de la misma clase para constituir colegio electoral. La forma de esta asociación y las cuestiones á que dé lugar el cumplimiento de este artículo serán resueltas por la Junta central del censo electoral (art. 24).

La inscripción de un elector en un censo especial *impide* su inclusión en otro de esta clase (art. 35).

b) Condiciones para ser elector en estos colegios.—Para ser comprendido en el censo electoral de las Corporaciones se requiere:

1.° Ser *elector* inscrito en el censo general sin anotación de incapacidad ó suspensión.

2.° Acreditar por certificación de la Junta provincial del censo electoral que se ha anotado en éste, y comunicado á la respectiva Junta municipal, *la baja* del elector que haya de figurar en el de cualquiera de dichas corporaciones.

3.° Acreditar igualmente, por medio de certificación firmada por el Alcalde-presidente y por el secretario de la Junta municipal, el recibo de la comunicación mencionada en el párrafo anterior, á los efectos prevenidos en el artículo 19.

La *baja en el censo electoral general* para pasar á formar parte de los colegios especiales habrá de *solicitarse* por comparecencia ante la Junta provincial y certificando del conocimiento del solicitante el secretario de la misma, ó por escrito acompañando acta notarial en que, con fe del conocimiento por el notario, se haga constar la solicitud del elector de pasar al colegio especial, ó por comparecencia ante la Junta municipal, que constará en acta que firmarán el presidente, el secretario y el elector que solicitare la baja.

Para *dejar sin efecto la nota de baja* que expresa el número 2.° de este artículo, será preciso acreditar con certificación del presidente y secretario del colegio especial, que el elector no llegó á ser alta en él ó que se le dió de baja á su instancia. Para acordar esta baja en el colegio especial habrá de solicitarse de la Junta directiva del censo del mismo en la forma determinada en el párrafo anterior.

El presidente de la Junta provincial dará inmediatamente conocimiento al de la municipal respectiva, para los efectos del art. 19, de la cancelación de la nota de baja en el censo electoral general (art. 25).

Cuando la corporación en cuyo censo haya de inscribirse el elector sea una *Universidad literaria*, será indispensable además presentar un título facultativo ó profesional y residir dentro del distrito universitario. Cuando se trate de una *Sociedad económica* ó de una *Cámara de comercio, industrial* ó *agrícola*, ser socio ó miembro numerario ó correspondiente de ella, con arreglo á las disposiciones generales de carácter oficial por que se rija su organización y á sus estatutos (art. 26).

c) Formación y revisión del censo electoral de los Colegios especiales.—En las Universidades literarias la formación y rectificaciones del censo electoral *estarán á cargo* de una Junta compuesta del rector, presidente, de los decanos de las Facultades y de los directores de los Institutos y jefes de las Escuelas superiores, especiales y profesionales establecidos en la misma ciudad. En las Sociedades económicas y Cámaras de comercio, industriales y agrícolas, estas funciones corresponderán á las respectivas Juntas directivas ó de gobierno (art. 27).

El censo electoral *especial* de las Universidades literarias, Sociedades económicas de amigos del país y Cámaras de comercio, industriales y agrícolas, se rectificará *anualmente* sobre la base de la rectificación hecha en el general. Esta rectificación, y la resolución de las reclamaciones de inclusión y exclusión que se presenten por el concepto especial del colegio, se verificará por las Juntas expresadas en el art. 27, desde el día 15 al 30 de Junio.

Las resoluciones de estas Juntas se comunicarán inmediatamente á la provincial del censo á que corresponda el domicilio de la oficina principal de aquellas corporaciones, para que se inserten en el número extraordinario del *Boletín Oficial* de la provincia (art. 28).

De las resoluciones de inclusión ó exclusión en los censos especiales podrá *apelar ante la Audiencia territorial* respectiva, cualquiera de las personas á quienes el art. 14 atribuye el derecho de reclamar. La apelación se interpondrá dentro del plazo de quince días, á contar desde la publicación de las resoluciones en el *Boletín Oficial*, pudiéndose acompañar los documentos en que se funde la impugnación.

La Audiencia, dentro de los quince días siguientes á la interposición de la apelación, y previo informe de la Junta cuya resolución se haya impugnado, y con citación de la misma y del elector interesado en su caso, resolverá en la forma y condiciones establecidas en el art. 15, y comunicará de oficio su resolución á la Junta provincial correspondiente dentro del término del tercer día (art. 29).

Con el resultado de estas apelaciones *se rectificará definitivamente el censo especial* de las corporaciones, publicándose el nuevo en número extraordinario del *Boletín oficial* de la provincia antes del día 15 de Septiembre de cada año, y regirá hasta la rectificación del año siguiente. La Junta provincial remitirá ejemplares del mismo, sellados y firmados, á la Junta central del censo electoral, á la presidencia de las corporaciones respectivas, al presidente de la Audiencia territorial y á los jueces de instrucción, de primera instancia y municipales á que correspondan los domicilios de los comprendidos en el censo primero (art. 30).

Del 15 al 20 de Septiembre, las Juntas encargadas de los censos especiales *dividirán su cuerpo electoral en las secciones necesarias* para la votación, no debiendo pasar de 500 el número de electores de cada una y agrupando á éstos según su domicilio. También designarán para cada sección *un presidente* ordinario y un suplente, que lo serán los de las corporaciones asociadas, con arreglo al art. 24, si las hubiere, ó los del establecimiento ó sucursal de más representación que las mismas corporaciones tengan en las respectivas localidades, y en su defecto, los socios más antiguos que residan en ellas.

A la vez señalarán *los locales* en que se hayan de constituir las secciones, los cuales serán de la dependencia de la corporación ó corporaciones que formen el colegio, si los tuvieren. La división y designaciones referidas se comunicarán dentro del plazo expresado á la Junta central, la cual podrá aprobarlas ó modificarlas. Igualmente se comunicarán á la Junta provincial. Si el día 1.° de Octubre no hubiese ésta recibido resolución de la Junta central, se entenderán aprobadas, y en todo caso se publicarán por la Junta provincial en el *Boletín Oficial* antes del 15 de Octubre, remitiendo á la Junta central, á la presidencia de las corporaciones respectivas y á las de cada sección, ejemplares firmados y sellados.

Publicado el Real decreto de *convocatoria de una elección en Colegio especial*, los presidentes de secciones expondrán inmediatamente al público, hasta el día en que aquélla termine, las listas definitivas de los electores que formen la sección respectiva. Los jueces de primera instancia, de instrucción y municipales remitirán á los presidentes de sección, bajo sobre certificado y con la antelación precisa para que surtan efecto en el día de la elección, las certificaciones determinadas en el art. 19, en cuanto afecten á electores comprendidos en los censos especiales, noticiando, como en el citado artículo se previene, el cumplimiento de este servicio al presidente de la Junta provincial (art. 31).

d) Transición del régimen general al de los Colegios especiales.—Ningún Colegio especial *comenzará á funcionar* hasta que esté ultimado y publicado el censo electoral correspondiente. Interín no se halle constituído el Colegio en la forma indicada en los artículos anteriores, los electores que hubieren solicitado su inclusión en el censo del mismo *no serán baja definitiva en el general* del distrito á que pertenezcan, si bien se harán en él, con carácter *provisional*, las anotaciones procedentes. Una vez publicado el censo y constituído el Colegio, la Junta provincial lo comunicará á la central, así como á las municipales, para que conviertan en *definitivas* las anotaciones de bajas provisionales. En los casos en que *se disuelva un Colegio*, ó la Junta central, en vista del resultado del censo, declare que aquél no puede funcionar por haber disminuído el número de electores que se requiere para constituirlo, la Junta provincial lo comunicará á las municipales para que, en el primer caso, se cancelen definitivamente las anotaciones de baja en los censos de distrito, y en el segundo, se conviertan en provisionales hasta que el colegio se constituya de nuevo. La Junta

provincial y las municipales darán conocimiento á las respectivas superiores de haber cumplido estas obligaciones (art. 34).

e) Procedimiento electoral de los Colegios especiales.— Las Mesas y los procedimientos electorales de los Colegios especiales se regirán por lo establecido en esta ley para las Mesas y procedimientos electorales en los *distritos*, desempeñando las funciones que en dichas Mesas corresponden á los alcaldes y á sus suplentes, los *presidentes* de las corporaciones y los designados para sus secciones.

Los *interventores* serán designados por los candidatos ante las Juntas provinciales del censo electoral, para todas las secciones comprendidas en la provincia respectiva y en la misma forma determinada en el art. 39 y siguientes.

El *escrutinio general* tendrá siempre lugar en el domicilio principal de la corporación, bajo la presidencia de quien desempeñe la de la misma, sujetándose dichas Mesas y la Junta de escrutinio en sus relaciones con el público, con las autoridades y con las Juntas central y provincial del censo electoral, á las obligaciones impuestas á las Mesas y Juntas de escrutinio de los distritos (art. 32).

En las Universidades literarias, Sociedades económicas de amigos del país y Cámaras de comercio, industriales ó agrícolas, que hayan de elegir uno ó más Diputados, será aplicable en un todo lo dispuesto en el art. 22, que es el que determina el número de candidatos que pueden votarse en cada papeleta, con objeto de dar representación á las minorías en los distritos plurinominales (art. 33).

CAPÍTULO IV.

Ley electoral del Congreso.

(Procedimiento electoral).

SUMARIO.—V. De las mesas electorales. 1. Su composición y presidencia. 2. Interventores designados por los candidatos: *a)* quienes son considerados como candidatos; *b)* declaración de candidatos y designación de sus interventores; *c)* condiciones y número de los designados. 3. Interventores nombrados por la Junta provincial. 4. Constitución de la mesa electoral y local de su reunión.

VI. De las votaciones. 1. Día de la votación. 2. Forma de la votación; dudas acerca de la identidad personal de los electores. 3. Escrutinio de votos en la sección: *a)* lectura de papeletas y dudas sobre la validez de sus votos; *b)* protestas y publicación del resultado del escrutinio. 4. Últimas operaciones de la mesa electoral. 5. Mantenimiento del orden y de la libertad del sufragio en los colegios electorales. 6. Escrutinio general: *a)* Junta que lo verifica; *b)* atribuciones de esta Junta; *c)* proclamación de diputado electo; *d)* acta electoral y certificaciones de la misma.

VII. De las elecciones parciales.

VIII. De la admisión en el Congreso. 1. Prerrogativa de la Cámara. 2. Decisión de los empates. 3. Presentación de credenciales. 4. Reclamaciones ante el Congreso.

§ V. De las mesas electorales.

1) SU COMPOSICIÓN Y PRESIDENCIA.—En cada sección electoral habrá una Mesa encargada de presidir la votación, compuesta de un presidente y de los interventores nombrados por la Junta provincial del censo y por los candidatos que teniendo derecho á designarlos, hagan uso del mismo. La Mesa electoral de cada sección se compondrá de cuatro interventores por lo menos.

Será *presidente* de la Mesa en cada sección electoral el alcalde, y si éste no pudiese concurrir, ó en el término municipal hubiere más de una sección, presidirán los tenientes de alcalde ó concejales por su orden, ó en su defecto, los alcaldes de barrio.

No podrán presidir las Mesas electorales los alcaldes, tenientes y regidores que desempeñen sus cargos interinamente por causa de suspensión administrativa de los propietarios, cuando contra éstos no se hubiere dictado auto de procesamiento. Las suspensiones administrativas de alcaldes y concejales contra quienes no se haya dictado auto de procesamiento, cesarán diez días antes del señalado para la votación (art. 36).

2) Interventores designados por los candidatos. —*a) Quienes son considerados como candidatos.*—Tendrán derecho á nombrar interventores para las Mesas electorales de las secciones que comprendan el distrito, colegios especiales ó circunscripción, los *candidatos* siguientes:

1.º Los ex-Diputados á Cortes que hayan representado el mismo distrito ú otro cualquiera de la provincia.

2.º Los que hubiesen luchado en el mismo distrito en elecciones anteriores y obtenido la quinta parte por lo menos del total de votos emitidos.

3.º Los ex-Senadores elegidos por la provincia á que pertenece el distrito ó circunscripción.

4.º Los candidatos para Diputados á Córtes propuestos por medio de cédulas firmadas por electores del respectivo distrito ó circunscripción, ó por actas notariales con intervención del funcionario competente, cuyos electores asciendan cuando menos á la vigésima parte del total de los comprendidos en la lista ultimada del distrito ó circunscripción.

Las solicitudes á la Junta provincial *pidiendo la declaración de candidatos*, se dirigirán á aquélla hasta el domingo inclusive anterior al señalado para la votación. La fecha de las solicitudes y propuestas será precisamente posterior á la del Real decreto haciendo la convocatoria. La Junta provincial *declarará* candidatos á cuantos lo soliciten ó sean propuestos con arreglo á este artículo, y el efecto de la declaración se entenderá exclusivamente para la facultad de nombrar interventores de las Mesas electorales.

Cada elector no puede concurrir á más de una propuesta (art. 37).

b) Declaración de candidatos y designación de sus interventores,—El domingo inmediato anterior al señalado para la elección, á las ocho de la mañana, la Junta provincial del censo se constituirá en sesión pública, debiendo asistir los candidatos por sí ó por medio de apoderados en forma legal.

Dos electores presentarán personalmente cada propuesta, respondiendo de la autenticidad de sus firmas, y leídas éstas y las comunicaciones que se hayan dirigido á la junta por los designados en los números 1.º, 2.º y 3.º del artículo anterior, se procederá á la proclamación de los que reunan las condiciones señaladas en dicho artículo, expidiéndoles la correspondiente credencial (art. 38.)

En el mismo acto, los candidatos proclamados, ó sus representantes debidamente autorizados, podrán hacer la designación de interventores y de suplentes para cada Mesa de las que en el respectivo distrito hayan de constituirse (art. 39.)

A los candidatos proclamados ó sus representantes que reclamasen certificaciones de los nombramientos de interventores, se les facilitarán dentro de las veinticuatro horas. Estas certificaciones servirán de credencial á los nombrados, para que se les admita como tales bajo la responsabilidad del presidente.

Los interventores designados y sus suplentes que no acepten el nombramiento, lo manifestarán por escrito á la Junta municipal antes de la hora señalada para la elección (artículo 40.)

c) Condiciones y número de los designados.—Para ser interventor *se requiere* ser elector en el Municipio en que haya de constituirse la Mesa, y saber leer y escribir.

Si solamente se hubiera proclamado *un candidato* éste podrá designar dos interventores y dos suplentes para cada sección. Si se proclaman *dos ó más candidatos*, cada uno nombrará un interventor y un suplente para cada sección (arts. 41 y 42.)

3) Interventores nombrados por la Junta provincial.—La Junta provincial, además, nombrará para cada

Mesa de las secciones que comprenda el distrito ó circunscripción, dos interventores, que correspondan á la sección respectiva, que sepan leer y escribir y que por su edad y circunstancias ofrezcan garantías de imparcialidad.

Estos dos interventores habrá de escogerlos la Junta provincial de las listas que puede presentar en el acto cada uno de los candidatos proclamados.

Si hubiere más de una lista, no podrá la Junta tomar los dos interventores de la propuesta de un mismo candidato. Cada una de estas listas deberá comprender cuando menos diez nombres para cada sección. Si los candidatos no usaran de este derecho nombrará la Junta dichos dos interventores sin la limitación precedente.

Si no se hubiere proclamado ningún candidato, ó en caso de haberlos, éstos no ejercitaran su derecho á proclamar interventores para todas ó algunas de las secciones, la Junta provincial nombrará para todas ellas el número necesario de interventores y sus suplentes, hasta completar el número de cuatro en cada sección.

La Junta provincial hará el nombramiento de interventores que á la misma corresponde designar con arreglo á los párrafos precedentes, en la sesión que celebre el domingo anterior al de la votación, teniendo en cuenta el número de que debe componerse cada sección, que es el de cuatro, y los que hayan podido nombrar los candidatos proclamados.

En ningún caso dejará de nombrar la Junta provincial dos interventores y dos suplentes para cada sección de las que comprende el distrito ó circunscripción (art. 43).

4) Constitución de la mesa electoral y local de su reunión.—La Mesa, compuesta del presidente y de los interventores, se constituirá á las siete de la mañana en el local designado para la votación, el domingo en que ésta debe tener lugar. Si á dicha hora faltara algún interventor, así como su suplente, que no se hayan excusado en tiempo, serán citados inmediatamente por escrito por el presidente á fin de que concurran á desempeñar su cometido antes de las ocho de la mañana. Pasada esta hora se constituirá la

Mesa con los interventores y suplentes presentes, y si no llegaran á cuatro, se completará dicho número con electores que estén en el local, prefiriendo á los de mayor edad que sepan leer y escribir. En cualquier momento, después de constituída la Mesa, en que se presenten los interventores nombrados por la Junta provincial ó candidatos proclamados, entrarán en el ejercicio de sus funciones, continuando también los que hubieren tomado asiento en la Mesa (artículo 44.)

La votación se hará precisamente en la *sala capitular* de los Ayuntamientos; y en donde hubiese más de una sección en los locales destinados á escuelas públicas. Si éstos no fuesen en número suficiente, el ayuntamiento designará otros que sean adecuados.

Ocho días antes del señalado para la elección, el alcalde anunciará, por medio de edictos que se fijarán en todos los pueblos de que conste cada sección, los locales en que hayan de constituirse las respectivas secciones electorales, y á la vez lo comunicará á la Junta provincial, sin que después pueda variar la designación.

Los locales en donde se verifique la elección se abrirán al público antes de las ocho de la mañana (art. 45.)

§ VI. De las votaciones.

1) Día de la votación.—En toda convocatoria para elección de Diputados á Cortes, sea ésta general ó parcial, se señalará un solo día, que será siempre domingo, para las votaciones. La votación se hará *simultáneamente* en todas las secciones en el día designado, comenzando á las ocho en punto de la mañana y continuando sin interrupción hasta las cuatro de la tarde, en que se declarará definitivamente cerrada y comenzará el recuento de votos.

Si por alteración material del orden público no pudiese tener lugar la votación en alguna sección en el día señalado, la *suspenderá* su presidente, anunciándola tan luego como se haya restablecido el orden para el día inmediato siguiente en todos los pueblos de que se componga la sección. De esta suspensión y de sus causas se dará en el mismo día

conocimiento á las Juntas provincial y central (artículo 46).

2) Forma de la votación; dudas acerca de la identidad personal de los electores.—La votación será *secreta*, y se hará en la siguiente forma: El presidente anunciará «empieza la votación». Los electores se acercarán á la mesa uno á uno, y, diciendo su nombre, entregarán por su propia mano al presidente una papeleta blanca doblada en la cual estará escrito ó impreso el nombre del candidato ó candidatos á quienes den su voto para Diputados.

El presidente depositará la papeleta en la *urna* destinada al efecto, que será de cristal ó vidrio trasparente, después de cerciorarse, por el examen que harán los interventores de las listas del censo electoral, de que en ellas está inscrito el nombre del votante, y dirá en alta voz: «Fulano (el nombre del elector), vota.» En todo caso el presidente tendrá constantemente á la vista del público la papeleta desde el momento de la entrega hasta que la deposite en la urna. Dos de los interventores al menos anotarán en la lista numerada los electores que voten, por el orden con que emitan su voto, confrontarán sus nombres con los de las listas definitivas, y expresarán en la anotación el número con que en éstas aparezcan (art. 47).

El derecho á votar *se acreditará* únicamente por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas. Cuando sobre la *identidad personal* del individuo que se presentase á votar como elector ocurriere duda, por reclamación que en el acto hiciese públicamente otro elector negándola, se suspenderá la admisión de su voto hasta que al final de la votación decida la Mesa lo que corresponda sobre la reclamación propuesta.

Ningún elector podrá votar en otra sección que aquella á que corresponda según el censo electoral (arts. 48 y 49).

A las cuatro en punto de la tarde, anunciará el presidente en alta voz que *se va á concluir la votación*, y no se permitirá entrar á nadie más en el local, cerrando las puertas del mismo, si lo considerase preciso. Preguntará si alguno

de los electores presentes ha dejado de votar, y se admitirán los votos que se den á continuación.

Inmediatamente, á puerta abierta, *la Mesa decidirá* por mayoría, en vista de las cédulas de vecindad y del testimonio de los electores presentes, sobre admisión de aquellos respecto de cuya identidad se hubiese reclamado. En todo caso se mandará pasar tanto de culpa al tribunal competente para que se exija la responsabilidad del que aparezca usurpador de nombre ajeno, ó la del que lo haya negado falsamente. A seguida votarán los individuos de la Mesa, y se firmarán por los interventores las listas de votantes al margen de todos sus pliegos y á continuación del último nombre escrito (art. 50).

3) Escrutinio de votos en la sección.—*a) Lectura de papeletas y dudas acerca de la validez de sus votos.*—Terminadas estas operaciones, el presidente declarará cerrada la votación y comenzará el escrutinio, que se verificará leyendo el mismo en alta voz las papeletas, que *extraerá* una á una de la urna, y poniéndolas de manifiesto á los interventores, que confrontarán el número de ellas con el de votantes anotados en las listas.

Las papeletas no inteligibles, las que no contengan nombres propios de personas, ó contuviesen escritos varios cuyo orden no pueda determinarse, se *considerarán en blanco*. Cuando haya *varios nombres* escritos unos después de otros, sólo se tendrán en cuenta el primero ó los primeros, hasta el número de candidatos que según el art. 22 tenga derecho á votar cada elector, y los demás se reputarán no escritos. Si algún elector presente, notario ó candidato proclamado, tuviese *dudas sobre el contenido* de una papeleta leída por el presidente, podrá pedir en el acto, y deberá concedérsele, que la examine. En los casos de faltas de ortografía, leves diferencias de nombres y apellidos, inversión ó supresión de alguno de éstos, se decidirá en *sentido favorable á la validez* del voto y á su aplicación en favor de candidato conocido, cuando no figure en la elección otro con quien pueda confundirse. Si sobre esto ó sobre la inteligencia de

la papeleta no hubiere desde luego unanimidad en la Mesa, se *reservará* para la terminación del escrutinio la decisión de la duda, y entonces se hará por mayoría (art. 51).

b) Protestas y publicación del resultado del escrutinio. —Hecho el recuento de los votos, según resulte de las operaciones anteriores, preguntará el presidente si hay *alguna protesta* que hacer contra el escrutinio, y no habiéndose hecho, ó después de resueltas por la mayoría de la Mesa las que se presenten, anunciará en alta voz su resultado, especificando el número de papeletas leídas, el de los votantes y el de los votos obtenidos por cada candidato (art. 52).

En seguida se *quemarán*, á presencia de los concurrentes, las papeletas extraídas de la urna, con excepción de aquellas á que se hubiese negado validez ó que hubiesen sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán todas al acta, rubricadas por los interventores, y se archivarán con ella para tenerlas á disposición del Congreso en su dia (art. 53).

El *resultado del escrutinio* se publicará inmediatamente por certificación fijada en la parte exterior del edificio en que se haya verificado la elección, y remitiendo otras iguales á la Junta central del censo y al presidente de la Junta provincial, para su inserción en el primer número que se publique del *Boletín oficial*. Se darán también en el acto las certificaciones del mismo que pidan los candidatos presentes ó notarios ó electores (art. 54).

4) ULTIMAS OPERACIONES DE LA MESA ELECTORAL.— Concluidas todas las operaciones anteriores, y á puerta cerrada, el presidente y los interventores de la Mesa firmarán *el acta de la sesión*, en la cual se expresará detalladamente el número de electores que haya en la sección según las listas del censo electoral, el de los electores que hubiesen votado y el de los votos obtenidos por cada candidato, y se consignarán sumariamente las reclamaciones y protestas formuladas en su caso por los electores sobre la votación ó el escrutinio, y las resoluciones motivadas de la Mesa sobre ellas, con los votos particulares, si los hubiere.

El acta, con todos los documentos originales á que en ella

se haga referencia y las papeletas de votación reservadas, se archivará en la Secretaría de la Junta municipal del censo, á cuyo presidente será remitida al efecto antes de las diez de la mañana del día siguiente inmediato al de la votación.

La Mesa librará gratuitamente certificación de lo consignado en el acta, ó de cualquier extremo de ella, á todo elector ó candidato que lo solicite (art. 55).

Dos copias literales del acta, autorizadas por todos los individuos de la Mesa, serán entregadas inmediatamente en la Administración ó estafeta más cercana, en pliegos cerrados y sellados, en cuya cubierta certificarán de su contenido todos los individuos de la Mesa. El administrador del correo dará recibo, con expresión del día y hora en que le fueran entregados los pliegos, y certificados los remitirá inmediatamente al secretario de la Junta central del censo, y al presidente de la municipal de la cabeza del distrito electoral.

Todos los candidatos tendrán derecho á que se les expidan certificaciones del resultado de la elección (art. 56).

Antes de disolverse la Mesa electoral, designará á uno de sus interventores para concurrir en representación de la sección á la Junta de escrutinio general (art. 57).

5) MANTENIMIENTO DEL ORDEN Y DE LA LIBERTAD DEL SUFRAGIO EN LOS COLEGIOS ELECTORALES.—El *presidente* de la Mesa tendrá dentro del Colegio electoral autoridad exclusiva para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de esta ley. Las autoridades locales prestarán dentro y fuera del colegio al presidente los auxilios que éste les pida y no otros.

Sólo tendrán *entrada en los colegios electorales* los electores de la sección, los candidatos proclamados por la Junta provincial, los notarios para dar fe de cualquier acto relacionado con la elección y que no se oponga al secreto de la votación, y los dependientes de la autoridad que el presidente requiera. El presidente de la Mesa cuidará de que la entrada al local se conserve siempre *libre y expedita* á las personas expresadas.

Sin embargo, los jueces de instrucción y sus delegados,

podrán entrar en los colegios electorales siempre que lo exija el ejercicio de su cargo (art. 58).

Nadie podrá entrar en el Colegio con *armas, palo*, ni bastón, ni paraguas, á excepción de los electores que por impedimento notorio tuvieran necesidad absoluta de apoyo para acercarse á la mesa; pero éstos no podrán permanecer dentro del local más que el tiempo puramente necesario para dar su voto. El elector que infringiere este precepto, y advertido no se sometiere á las órdenes del presidente, será expulsado del local y perderá el derecho de votar en aquella elección, sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad en que incurra. Las autoridades podrán, sin embargo, usar dentro del colegio del bastón y demás insignias de su cargo (art. 60).

No podrá estar á la puerta del colegio electoral en ningún caso la *fuerza de instituto armado*, ni podrá penetrar en él sino por causa de perturbación del orden público y requerida por el presidente (art. 61).

Las estaciones telegráficas de servicio limitado estarán abiertas desde las ocho de la mañana del domingo en que tenga lugar la elección hasta las doce de la noche del día en que se verifique el escrutinio general (art. 59).

6) ESCRUTINIO GENERAL.—*a) Junta que lo verifica.*— El escrutinio general se celebrará el jueves siguiente en la *capital del distrito electoral*, ante una Junta compuesta de los interventores designados por las Mesas electorales. Estas Juntas serán presididas en la capital de la provincia por el magistrado más antiguo de la Audiencia de la misma capital, con exclusión del presidente ó presidentes de Sala ó de Sección.

En los demás distritos lo serán por los magistrados de la misma Audiencia de la capital, destinándolos por el orden de su antigüedad á las Juntas de poblaciones de mayor número de habitantes. Si no hubiese en la Audiencia de la capital de la provincia número bastante de magistrados para cumplir estas comisiones, las desempeñarán, guardando el mismo orden, los magistrados de otras Audiencias que haya en la provincia y los jueces de primera instancia con arreglo

á su categoría y antigüedad, pero en ningún caso los jueces en las localidades que ejerzan su jurisdicción.

La Junta general de escrutinio se reunirá á las diez de la mañana precisamente en la sala principal del Ayuntamiento, ó en otro local que el Alcalde ponga á su disposición, que habrá de ser en tal caso igualmente decoroso y más capaz que aquélla; pero no podrá entrar en funciones sin la concurrencia de la mayoría de los interventores si el número de secciones en que esté dividido el distrito electoral fuese menor de 50, ó sin la concurrencia de 25 en caso de que el número de secciones sea mayor (arts. 62 á 65).

b) Atribuciones de esta Junta.—Reunida la mayoría ó el número preciso de interventores, el presidente declarará constituída la Junta de escrutinio general y designará á los cuatro interventores más jóvenes para que actuen como secretarios. Uno de éstos, de orden del presidente, dará ante todo lectura de las disposiciones de esta ley referentes al acto, y en seguida comenzarán las operaciones del escrutinio, computándose los votos dados en todas las secciones sucesivamente, por el orden alfabético de las mismas.

La Junta de escrutinio no podrá anular ningún acta ni voto. Sus atribuciones se limitarán á verificar, sin discusión alguna, el recuento de los votos emitidos en las secciones del distrito, ateniéndose estrictamente á los que resulten admitidos y computados por las resoluciones de las Mesas electorales, según las actas de las respectivas votaciones. Si sobre este recuento se provocase alguna duda ó cuestión, se estará á lo que decida la mayoría de los individuos de la misma Junta. La minoría en su caso podrá hacer constar en el acta su disentimiento, y las razones en que lo funde (arts. 66 y 68.)

c) Proclamación de Diputados electos.—Terminado el recuento de todas las secciones, se leerá en alta voz por uno de los secretarios de la Junta el resumen general de sus resultados, y el presidente proclamará en el acto Diputados electos á los candidatos que aparezcan con mayor número de votos de los escrutados en todo el distrito, hasta comple-

tar el número de los que al mismo distrito corresponda elegir.

En casos de empate, el presidente proclamará Diputados presuntos á los candidatos empatados, reservando al Congreso la resolución definitiva que según las circunstancias del caso corresponda (art. 67.)

d) Acta electoral y certificaciones de la misma.—La Junta de escrutinio extenderá un acta por triplicado, que suscribirán todos los individuos de la misma que hubiesen asistido á la sesión. De estos tres ejemplares, uno se remitirá á la Junta municipal para su archivo, y los dos restantes, con los documentos anexos que constituyen el expediente, á la Secretaría de la Junta provincial, la cual archivará el uno, y el otro lo remitirá inmediatamente á la Junta central con los documentos anexos.

Del acta de escrutinio general se expedirán certificaciones parciales en número igual al de los Diputados electos ó presuntos proclamados. Estas certificaciones se limitarán á consignar en relación sucinta el resultado de la elección con el resumen del escrutinio general y la proclamación del Diputado electo ó presunto, y con indicación precisa de las protestas ó reclamaciones y sus resoluciones, si las hubiese, ó de no haber habido ninguna en su caso. Estas certificaciones serán directamente remitidas por el presidente de la Junta á los candidatos proclamados, a quienes servirán de credenciales de su elección para presentarse en el Congreso.

Terminadas todas las operaciones de la junta de escrutinio general, el presidente la declarará disuelta y concluída la elección (arts. 69 á 72.)

§ VII. **De las elecciones parciales.**—Solamente por acuerdo del Congreso se podrá proceder á elección parcial de Diputado en uno ó más distritos ó colegios especiales, por haber quedado vacante su representación en las Cortes.

Para los distritos que con arreglo á esta ley deben elegir tres ó más Diputados, solamente se entenderá que hay vacante en su representación en las Cortes cuando, por cualquiera causa, faltasen dos por lo menos de sus Diputados.

El Real decreto convocando á los colegios electorales de uno ó más distritos para la elección parcial de Diputados á Cortes se publicará en la *Gaceta de Madrid* dentro de ocho días, contados desde la fecha de la comunicación del acuerdo del Congreso. En el mismo Real decreto se señalará el día en que ha de hacerse la elección, y no se podrá fijar este día antes de los veinte ni después de los treinta, contados desde la fecha de la convocatoria.

La elección parcial se hará en el día señalado, por los trámites y en la forma prescritos por esta ley para las elecciones generales (arts. 73 á 76.)

§ VIII. **De la admisión en el Congreso.**

1) PRERROGATIVA DE LA CÁMARA.—El Congreso, en uso de la prerrogativa que le compete por el art. 34 de la Constitución, examinará y juzgará de la legalidad de las elecciones por los trámites que determine su Reglamento y admitirá como Diputados á los que resulten legalmente elegidos y proclamados en los distritos y colegios especiales, si reunen la capacidad necesaria para ejercer el cargo y no están comprendidos en las incompatibilidades que declare la ley (art. 77.)

2) DECISIÓN DE LOS EMPATES.—En los casos de elección empatada, si uno solo de los candidatos empatados tuviese aptitud legal para ser Diputado, será proclamado y admitido desde luego, una vez aprobada la elección.

También será admitido desde luego y proclamado por el Congreso el que resulte legalmente elegido, si hubiese en el acta protestas que aparezcan justificadas contra la votación del otro ú otros candidatos empatados.

A falta de estas diferencias, será proclamado Diputado entre los candidatos empatados: 1.º El que hubiere ejercido más veces el cargo. 2.º El que lo hubiere ejercido más tiempo. 3.º El mayor en edad (art. 78).

3) PRESENTACIÓN DE CREDENCIALES.—Las actas de la Junta de escrutinio, remitidas á la Junta central, se entregarán por ésta, en cuanto lleguen á su poder, en la Secretaría del Congreso, á cuya disposición tendrá aquella Junta

en todo caso los demás documentos referentes á actas electorales.

Los Diputados, electos ó presuntos, proclamados por las Juntas de escrutinio en elecciones generales, deberán presentar la credencial respectiva dentro de dos meses, á contar desde el día de la reunión de las Cortes.

Para los proclamados en elección parcial, el plazo se contará desde el día de su proclamación por la Junta de escrutinio.

Se entenderá que renuncia su cargo el que no presente la credencial dentro de los términos establecidos por este artículo, y en su consecuencia se declarará la vacante del distrito ó colegio correspondiente, después de resolver el Congreso sobre la legalidad de la elección (artículos 79 y 80).

Si un mismo individuo resultase elegido por dos ó más distritos á la vez, optará por uno de ellos ante el Congreso dentro de los ocho días siguientes á la aprobación de la última de sus actas, si entonces estuviese ya admitido como Diputado, ó de treinta días en otro caso. A falta de opción expresa en uno ú otro término, decidirá la suerte ante el Congreso el distrito que le corresponda, y se declarará la vacante con respecto á los demás (art. 81).

4) RECLAMACIONES ANTE EL CONGRESO.—Los electores y los candidatos que hubiesen figurado en una elección podrán acudir ante el Congreso en cualquier tiempo, antes de la aprobación del acta respectiva, con las reclamaciones que les convengan contra la validez ó resultado de la misma elección ó contra la capacidad legal del Diputado electo, antes de que éste haya sido admitido.

Cuando para poder apreciar y juzgar de la legalidad de una elección reclamada ante el Congreso se estimase necesario practicar algunas investigaciones en la localidad de la misma elección, el Presidente de la Cámara dará y comunicará directamente las órdenes á la autoridad judicial del territorio á quien tenga por conveniente dar comisión al efecto, y la autoridad comisionada se entenderá con el mis-

mo Presidente en el desempeño de su encargo, sin necesidad de intervención del Gobierno.

Después de aprobada por el Congreso una elección y de admitido el Diputado electo por ella, no se podrá admitir reclamación alguna, ni volver á tratar sobre la validez de la misma elección, ni tampoco sobre la aptitud legal del Diputado, á no ser por causa de incapacidad posterior á su admisión (arts. 82 á 84).

CAPÍTULO V

Ley electoral del Congreso.

(Sanción penal y disposiciones varias).

SUMARIO.—IX. De los delitos electorales. 1. Falsedad de documentos. 2. Actos punibles de los funcionarios, relativos á las operaciones electorales. 3. Coacciones: *a)* principio general; *b)* actos de los funcionarios, considerados como coacciones aunque no conste la intención de cohibir; *c)* actos de funcionarios ó particulares, contrarios á la fiel expresión de la voluntad del cuerpo electoral; *d)* actos de los funcionarios, impidiendo la concurrencia de los electores á los colegios; *e)* penalidad común á los diversos delitos electorales.

X. Infracciones de la ley electoral que no constituyen delitos. 1. Cometidas por funcionarios. 2. Cometidas por funcionarios ó particulares.

XI. Disposiciones generales para hacer efectiva la responsabilidad penal. 1. Referencia al Código penal. 2. Jurisdicción y procedimiento en materia de delitos electorales. 3. Indultos. 4. Procesamiento de los funcionarios públicos. 5. Corrección de las infracciones: *a)* autoridades competentes para imponerla; *b)* límites de la imposición; *c)* exacción de las multas.

XII. Disposiciones adicionales y transitorias de la ley. 1. Aplicación de la ley á las elecciones para otros cargos. 2. Formación del primer censo electoral.

XIII. Disposiciones del Reglamento del Congreso sobre la admisión del Diputado en la Cámara. 1. Comisiones de actas y de incompatibilidades. 2. Clasificación de las actas y cuales se reputan graves. 3. Forma de la aprobación de las actas de 1.ª y 2.ª clase. 4. Discusión y votación de las graves. 5. Juramento ó promesa de los Diputados.

§ IX. De los delitos electorales.

1) FALSEDAD DE DOCUMENTOS.—La falsedad cometida en documentos referentes á las disposiciones de esta ley, de cualquiera de los modos señalados en el art 314 del Código penal, constituye delito de falsedad en materia electoral, que será castigado con las penas establecidas en dicho artículo, ó en el siguiente, según el carácter de las personas responsables.

Igual delito constituirá, y con las mismas penas será castigada, cualquiera omisión intencionada en los documentos á que se refiere el párrafo anterior, que pueda afectar al resultado de la elección.

Los tribunales, sin embargo, rebajarán en uno ó dos grados las penas, imponiéndolas en el que estimen conveniente según las circunstancias específicas del caso, el escándalo ó alarma que hubieren producido y siempre que no resulte conexidad con otros delitos penados por el Código.

Son documentos oficiales para los efectos de esta ley, el censo y sus copias autorizadas, las actas, listas, certificaciones y cuantos emanen de persona á quien la ley encargue su expedición, ya tengan por objeto facilitar ó acreditar el ejercicio del derecho electoral ó su resultado, ó garantir la regularidad del procedimiento (arts. 85 á 87).

2) ACTOS PUNIBLES DE LOS FUNCIONARIOS RELATIVOS Á LAS OPERACIONES ELECTORALES.—Serán castigados con las penas de arresto mayor y multa de 500 á 5.000 pesetas, cuando las disposiciones generales del Código penal no señalen otra mayor, los funcionarios públicos que, por dejar de cumplir íntegra y estrictamente los deberes impuestos por esta ley ó por las disposiciones que se dicten para su ejecución, contribuyan á alguno de los actos ú omisiones siguientes:

1.° A que las listas de electores, ya sean preparatorias ó definitivas, no se formen con exactitud ó no estén expuestas al público durante el tiempo y en el lugar correspondientes.

2.° A cualquiera alteración de los días, horas ó lugar en que deba celebrarse cualquier acto, ó á que su modo de designación pueda inducir á error.

3.° A manejos fraudulentos en las operaciones relacionadas con la formación del censo, constitución de las Juntas y Colegios electorales, votación, acuerdos ó escrutinios y propuestas de candidatos.

4.° A que no se extiendan con la exactitud y expresión debidas, ó no se firmen oportunamente y por todos los que

deban hacerlo, ó á que no tengan el curso debido las actas ó documentos electorales.

5.° A cambiar ó alterar la papeleta de votación que el elector entregue al ejercitar su derecho, ó á ocultarla de la vista del público antes de depositarse en la urna.

6.° A que se impida ó dificulte á los electores, candidatos ó notarios que examinen por sí la urna antes de comenzar la votación, y al hacerse el escrutinio las papeletas que de ella se extraigan.

7.° A la anotación intencionadamente inexacta, de manera que oscurezca la verdad, de los nombres de los votantes en cualquier acto.

8.° Al recuento inexacto de votos en acuerdos referentes á la formación ó rectificación del censo ó á operaciones electorales, y á la lectura también inexacta de papeletas.

9.° A descubrir el secreto del voto ó de la elección con el fin de influir en su resultado.

10. A que se haga proclamación indebida de persona.

11. A que se falte á la verdad en manifestación verbal que deba hacerse en acto electoral, ó que por cualquiera acción ú omisión se tienda á evitar ó dificultar el oportuno conocimiento de la verdad electoral.

12. A suspender, sin causa grave y suficiente, cualquier acto electoral (art. 88).

Los particulares que contribuyan directamente á la comisión de alguno de los delitos enumerados en el artículo anterior, serán castigados con la pena de arresto mayor en su grado mínimo, cuando al hecho que ejecutaren ó á la omisión en que incurrieren no corresponda pena más grave con arreglo al Código penal (art. 89).

3) Coacciones:—*a) Principio general.*—Todo acto, omisión ó manifestación contrarios á esta ley ó á disposiciones de carácter general dictadas para su ejecución, que, no comprendido en los artículos anteriores, tenga por objeto cohibir ó ejercer presión sobre los electores para que usen de su derecho, ó le abandonen contra su voluntad, constituye delito de coacción electoral, y, si no estuviere previsto y

penado en el Código penal con sanción más grave, será castigado con la multa de 125 á 2.500 pesetas (art. 90).

b) Actos de los funcionarios, considerados como coacciones aunque no conste la intención de cohibir.—Cometen además delito de coacción electoral aunque no conste ni aparezca la intención de cohibir ó ejercer presión sobre los electores é incurren en la sanción del artículo anterior:

1.° Las autoridades civiles, militares ó eclesiásticas que prevengan ó *recomienden* á los electores que den ó nieguen su voto á persona determinada, y los que, haciendo uso de medios ó de agentes oficiales, ó autorizándose con timbres, sobres, sellos ó membretes que puedan tener este carácter, recomienden ó reprueben candidaturas determinadas.

2.° Los funcionarios públicos que promuevan ó cursen *expedientes gubernativos* de denuncias, multas, atrasos de cuentas, propios, montes, pósitos ó cualquier otro ramo de la Administración, desde la convocatoria hasta que se haya terminado la elección.

3.° Los funcionarios, desde Ministro de la Corona inclusive, que hagan nombramientos, *separaciones,* traslaciones ó suspensiones de empleados, agentes ó dependientes de cualquier ramo de la Administración, ya corresponda al Estado, á la Provincia ó al Municipio, en el período desde la convocatoria hasta después de terminado el escrutinio general, siempre que tales actos no estén fundados en causa legítima y afecten de alguna manera á la sección, colegio, distrito, partido judicial ó provincia donde se verifique la elección.

La causa de la separación, traslación ó suspensión se expresará precisamente en la orden, que se publicará en la *Gaceta de Madrid,* si emanase de la Administración central y en el *Boletín oficial* de la provincia respectiva, si fuese dictada por la provincial ó municipal. Omitidas estas formalidades, se considerará realizada sin causa.

Se exceptúan de estos requisitos los Reales decretos ú órdenes relativos á los gobernadores civiles de las provincias y á los jefes militares.

Las separaciones, traslaciones ó suspensiones acordadas y notificadas á los interesados antes del período electoral, no podrán llevarse á cabo durante dicho período, sino en los casos y en la forma excepcionales definidos en este número (art. 91).

c) *Actos de funcionarios ó particulares, contrarios á la fiel expresión de la voluntad del cuerpo electoral.*—Incurrirán también en las penas señaladas en el art. 90, cuando no les fueren aplicables otras más graves con arreglo á lo dispuesto en el Código penal:

1.º Los que por medio de promesa, dádiva ó remuneración, soliciten directa ó indirectamente en favor ó en contra de cualquier candidato el voto de algún elector.

2.º Los que exciten á la embriaguez á los electores para obtener ó asegurar su adhesión.

3.º El que vote dos ó más veces en una elección, tome nombre ajeno para votar, ó lo haga estando incapacitado ó teniendo suspendido el ejercicio de tal derecho.

4.º El que á sabiendas consienta sin protesta, pudiendo hacerla, la emisión del voto en los casos del número anterior.

5.º El que niegue ó retarde la admisión, curso y resolución de las protestas ó reclamaciones de los electores, ó no dé resguardo de ellas al que las hiciere.

6.º El que omita los anuncios y pregones de notificación que ordene la ley, ó no expida ó no mande expedir tan pronto como ésta dispone, certificación solicitada de actos electorales.

7.º El que de cualquier otro modo no previsto en esta ley impida ó dificulte que un elector ejercite sus derechos ó cumpla sus deberes.

8.º El que suscite maliciosamente ó mantenga sin motivo racional dudas sobre la identidad de una persona ó la entidad de sus derechos (art. 92).

Los funcionarios públicos que no entreguen ó que demoren maliciosamente la entrega de documentos reclamados por comisionado especial, serán castigados como reos de

delito de desobediencia grave á la autoridad, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que á la vez incurran (art. 95).

d) *Actos de los funcionarios, impidiendo la concurrencia de los electores á los colegios.*—Los funcionarios públicos que hagan salir de su domicilio ó residencia, ó permanecer fuera de ellos, aunque sea con motivo de servicio público, á un elector en el día de la elección ó en el que pueda y quiera efectuar un acto electoral, ó los que le detuviesen, privándole en casos iguales de su libertad, además de las penas señaladas respectivamente en el segundo párrafo del art. 221 y en el 210 del Código penal, incurrirán en la de inhabilitación absoluta perpetua (art. 93).

Los que impidan ó dificulten la libre entrada y salida de los electores en el lugar en que deban ejercer su derecho, su aproximación á las mesas electorales, la permanencia de notarios, candidatos ó electores en los lugares en que se realicen los actos electorales, de manera que no puedan ni les sea fácil ejercitar su oficio ó su derecho y comprobar la regularidad de tales actos, incurrirán, siendo funcionarios públicos, en la pena de arresto mayor en su grado mínimo y multa de 500 á 2.500 pesetas; y siendo particulares, en la pena de arresto mayor en su grado mínimo, á no ser que al hecho estuvieran señaladas otras penas más graves en el Código penal, en cuyo caso se aplicarán éstas (art. 94).

e) *Penalidad común á los diversos delitos electorales.*—Los delitos previstos en el Código penal que tengan por objeto la materia electoral, se castigarán, cuando no sean aplicables las disposiciones especiales de los artículos precedentes, con las penas que el mismo Código señale, y además con una multa de 125 á 1.250 pesetas, en caso de que no correspondiera á aquéllos pena de esta clase (art. 95).

Serán penas comunes para todos los delitos relacionados directamente con las disposiciones de esta ley, ya se hallen en ella previstos ó lo estén en otra, la de inhabilitación especial temporal á perpetua para derecho de sufragio, cuando el culpable sea ó tenga el carácter de funcionario públi-

co, y la de suspensión del mismo derecho cuando sea particular.

En caso de reincidencia por delito de esta especie, la inhabilitación correspondiente á los funcionarios será absoluta perpetua, y á los particulares se impondrá la inhabilitación absoluta temporal, además de las penas correspondientes (art. 97).

§ X. Infracciones de la ley electoral que no constituyen delitos.

1) Cometidas por funcionarios.—Toda falta de cumplimiento de las obligaciones y formalidades que esta ley ó las disposiciones que se dicten para su ejecución impongan á cuantas personas intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales, será corregida con una multa de 25 á 1.000 pesetas, en caso de no constituir delito.

Los funcionarios que por cualquier causa que no sea la de absoluta imposibilidad justificada dejen de cumplir cualquiera de los servicios que les impone esta ley, incurrirán en la expresada multa, que decretará la Junta del censo ante la cual debió prestarse el servicio, salvo lo dispuesto en el art. 107.

En igual responsabilidad incurrirán los presidentes de las Juntas provinciales y municipales y los alcaldes que, debiendo recibir un documento de los prevenidos en cualquiera de las disposiciones de esta ley, no dicten y hagan ejecutar lo prescrito en el art. 20.

Los que en tal caso no den conocimiento á la Junta central de haber cumplido este deber, serán corregidos de igual modo (art. 98).

2) Cometidas por funcionarios ó particulares.—Serán corregidos además como ordena el artículo anterior:

1.° Los concurrentes á los actos electorales que, de un modo que no constituya delito, perturben el orden ó falten al respeto debido.

2.° Los que no teniendo derecho de entrar en los colegios electorales á tenor del art. 58, ó en las juntas de escrutinio conforme al art. 68, no abandonaren el local á la primera intimación del presidente.

3.° Los que penetren en un colegio, sección ó junta electoral con armas, palos, bastones ó paraguas, no siendo autoridad ó no hallándose en el caso del art. 60.

4.° Los notarios que, intentando ejercer su oficio, no den conocimiento previo de su propósito al que presida el acto.

5.° Los funcionarios y los particulares por cuya causa no reciba quien corresponda en los plazos señalados y de la manera establecida en la ley, alguna comunicación, aviso, acta ó documento que deba trasmitirse, sin perjuicio de lo dispuesto en el núm. 4.° del art. 88.

6.° Los vocales natos y suplentes de las Juntas del censo que sin justa causa no concurrieren á las sesiones para que fueren convocados sin haberse excusado oportunamente (art. 99).

§ XI. Disposiciones generales para hacer efectiva la responsabilidad penal.

1) Referencia al Código penal.—Son aplicables en todo caso las disposiciones generales y especiales del Código penal á los delitos previstos en esta ley en cuanto dichas disposiciones se refieran al concepto de los delitos como consumados, frustrados y tentativas, á las participaciones en ellos de las diversas personas que sean objeto del procedimiento, á las circunstancias modificativas de la responsabilidad y á la consiguiente graduación y aplicación de las penas (art. 104).

2) Jurisdicción y procedimiento en materia de delitos electorales.—La jurisdicción ordinaria es la única competente para el conocimiento de los delitos electorales, cualquiera que sea el fuero personal de los responsables. Se entenderá que son delitos electorales los especialmente previstos en esta ley, y los que, estándolo en el Código penal, afecten á la materia propiamente electoral (art. 101).

Cuando dentro del colegio ó junta electoral se cometiese algún delito, el presidente mandará detener y pondrá á los presuntos reos á disposición de la autoridad judicial.

La *acción penal* que nace de los delitos especialmente

electorales es pública, y podrá ejercitarse hasta dos meses después del término del mandato conferido por la elección. Para su ejercicio no se exigirán depósito ni fianza.

Los jueces y tribunales procederán según las reglas del enjuiciamiento criminal (art. 102).

El tribunal á quien corresponda la ejecución de las sentencias firmes, dispondrá la publicación de éstas en el *Boletín Oficial* de la provincia en que el hecho penado se hubiese cometido, y remitirá un ejemplar de este periódico á la Junta central del censo (art. 105).

3) Indultos.—No se dará curso por el Ministerio de Gracia y Justicia, ni se informará por los tribunales ni por el Consejo de Estado, solicitud alguna de indulto en causa por delitos electorales, sin que conste préviamente que los solicitantes han cumplido por lo menos la mitad del tiempo de su condena en las penas personales y satisfecho la totalidad de las pecuniarias y las costas. Las autoridades y los individos de corporación, de cualquier orden ó jerarquía, que infringiesen esta disposición, dando lugar á que se ponga á la resolución del Rey la solicitud de gracia, incurrirán en la responsabilidad establecida en el art. 369 del Código penal.

De toda concesión de indulto dará conocimiento el Gobierno á la Junta central del censo (art. 106).

4) Procesamiento de los funcionarios públicos.—Para los efectos de esta ley se reputarán funcionarios públicos los de nombramiento del Gobierno y los que por razón de su cargo desempeñen alguna función relacionada con las elecciones, así como los presidentes y los vocales de las Juntas ordinarias ó especiales del censo electoral y los presidentes é interventores de las Mesas y Juntas de escrutinio (art. 100).

No se necesitará autorización para procesar á ningún funcionario.

Las causas en que por sentencia firme se exima de responsabilidad por obediencia debida, se remitirán sin dilación al tribunal que sea competente para proceder contra el que dió la orden obedecida. El plazo de la prescripción de la ac-

ción penal á que se refiere el artículo 102, estará en suspenso respecto de la autoridad ó persona obedecida, desde que se principió á proceder hasta el día en que el tribunal competente haya recibido la sentencia firme en que se declare la exención de la responsabilidad de la persona que obedeció.

Cuando la autoridad que dió la orden fuese un Ministro de la Corona, ó cuando de cualquier modo resultase indicada su responsabilidad, el tribunal que conozca del proceso remitirá éste sin dilación al Congreso de los Diputados, firme que sea la sentencia en que se declare la exención de responsabilidad, ó los antecedentes que del mismo resultaran que sean indicantes de la responsabilidad del Ministro (art. 103).

5) Corrección de las infracciones.—*a) Autoridades competentes para imponerla.*—La corrección de las infracciones corresponde:

1.º A los presidentes del acto ó sesión en que se cometa.

2.º A las Juntas municipales ó provinciales del censo, en las que respectivamente se relacionen con los actos de los cuales deban entender dichas Juntas ó sus presidentes. Las Juntas municipales no podrán, sin embargo, acordar corrección alguna respecto á las superiores; pero si entendieren que la provincial ha cometido alguna infracción, lo pondrán inmediatamente en conocimiento de la central para la resolución que corresponda. Cuando los Jueces cometan la infracción prevista en el art. 19, lo comunicarán al presidente de la Audiencia territorial respectiva para que imponga la corrección, y darán cuenta de ella á la Junta central.

3.º A la Junta central, las demás, y sólo esta Junta podrá alzar y, en su caso, deberá imponer, las multas á que den ocasión las disposiciones del párrafo segundo del artículo 20, y la excepción á que se refiere el número precedente.

La imposición de las multas se hará en resolución escrita motivada. Las que se impongan á virtud de lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, ó por las Juntas municipales, serán reclamables ante la Junta provincial, dentro

de dos días siguientes á la notificación, cuya Junta se limitará á confirmar ó revocar el acuerdo. Las resoluciones revocatorias de la Junta provincial, como las de ésta en ejercicio de sus facultades propias, podrán apelarse en igual término ante la Junta central, la cual podrá agravar, disminuir y confirmar ó alzar la multa dentro del límite de sus atribuciones (art. 107).

b) Límites de la imposición.—Los alcaldes, los presidentes de colegio electoral ó de Junta de escrutinio, y las Juntas municipales no podrán imponer multa que exceda de 100 pesetas. Los presidentes de Junta provincial y estas Juntas podrán imponer hasta de 500 pesetas. La Junta central y su presidente hasta 1.000 pesetas (art. 108).

c) Exacción de las multas.—El pago de estas multas se hará en un papel especial que la Hacienda pública emitirá para el caso y entregará á cuenta á las Diputaciones provinciales, cobrando sobre él un derecho del 20 por 100 de su valor. El resto de su importe ingresará en la caja provincial respectiva.

Si á los seis días de ser firme el acuerdo no se hiciere efectiva la multa, se exigirá por la vía de apremio. En caso de insolvencia del multado, sufrirá éste un arresto personal á razón de un día por cada cinco pesetas de multa, sin que pueda exceder de diez días cuando fuere impuesta por el alcalde, Junta municipal ó presidente de Mesa; de veinte si lo fuere por la Junta provincial, su presidente ó por los de las Juntas de escrutinio, y de treinta si lo fuere por la Junta central ó su presidente (art. 109).

§ XII. Disposiciones adicionales y transitorias de la ley.

1) APLICACIÓN DE LA LEY Á LAS ELECCIONES PARA OTROS CARGOS.—Las disposiciones de los artículos 1.º y 2.º (sufragio universal) y las de los títulos 2.º y 6.º (censo electoral y sanción penal) de esta ley, así como lo referente á la forma de las votaciones, serán aplicables á las elecciones de *concejales* y de *diputados provinciales* cuando hayan de verificarse conforme á las leyes respectivas. La Junta provincial

del censo publicará, como complemento de las listas ordinarias, una dividida por secciones, en que se comprendan los electores que hayan sido baja en el censo general por formar parte de los colegios especiales, y las comunicará á los alcaldes respectivos á fin de que aquéllos puedan ejercitar oportunamente su derecho en las elecciones provinciales y municipales. El Gobierno, oída la Junta central del censo electoral, dictará las disposiciones necesarias para el cumplimiento de esta ley y su adaptación á las elecciones de concejales y diputados provinciales.

Las disposiciones del título 6.º (sanción penal) de esta ley se aplicarán á los actos ú omisiones que puedan tener lugar con motivo de las elecciones de *Senadores*, y en relación con las disposiciones de la ley que las regula (artículos adicionales).

2) FORMACIÓN DEL PRIMER CENSO.—Termina la ley electoral de 26 de Junio de 1890 dictando las oportunas disposiciones transitorias para proceder inmediatamente á la formación del censo, señalando el día último al mes siguiente en que la ley se publique para fijar las primeras listas y determinando la manera de practicar los demás trámites prescritos para la revisión anual del censo.

El Gobierno podrá acordar la reducción de plazos para la formación de las primeras listas, y no se revisarán, una vez ultimadas, hasta pasar el año inmediato al en que tenga lugar su publicación.

Previa audiencia de la Junta central, también podrá prorrogar, por el tiempo estrictamente necesario, algún plazo que resultare insuficiente, si de no hacerlo se originasen graves dificultades.

Si antes de estar formados los Colegios y censos especiales debiera procederse á elecciones generales de diputados á Cortes, los electores que tuvieren pedida su baja en el censo general y su inscripción en aquéllos, ejercitarán su derecho en los distritos ordinarios.

§ XIII. Disposiciones del Reglamento del Congreso sobre la admisión de los Diputados.

—Como complemento, y para mejor inteligencia de la ley electoral en cuanto á la legalidad de las elecciones y admisión del diputado en la Cámara, vamos á insertar las disposiciones del Reglamento del Congreso, tal como ha quedado después de la reforma hecha en él, precisamente sobre este punto, en 18 de Junio de 1887.

1) Comisiones de actas y de incompatibilidades.—En las primeras legislaturas, el mismo día en que se constituya interinamente el Congreso, y si no hubiere tiempo, en la sesión inmediata, nombrará éste las *Comisiones de actas y de incompatibilidades*, compuestas cada una de quince individuos, que han de ser necesariamente designados entre aquellos cuyas actas no contengan protesta ni reclamación, no pudiendo formar parte de la Comisión de incompatibilidades los diputados electos que ejerzan funciones ó tengan destinos públicos, aunque fuesen de aquellos declarados compatibles. Para la elección de estas Comisiones se escribirán cinco nombres en cada papeleta, quedando elegidos los quince que resultasen con mayor número de votos (artículos 17 y 18).

2) Clasificación de las actas y cuáles se reputan graves.—La Comisión *clasificará las actas* por el orden de su numeración, distribuyéndolas en *tres clases*. Comprenderá la primera las que no tengan protesta ni reclamación; la segunda las que sólo ofrezcan ligeros motivos de discusión, y la tercera las que ofrezcan dificultad más grave.

Se considerarán necesariamente comprendidas entre las de la *tercera clase*, todas aquellas actas en que resulte comprobada la existencia de alguna de las siguientes circunstancias:

1.ª Alteración ó sustitución ilegal de la Comisión (Junta) del censo, realizada en el plazo que medie desde la disolución de las Cortes hasta después de celebrados los escrutinios generales de las nuevamente convocadas. Cuando se trate de una elección parcial, este plazo comenzará á contarse desde que el Congreso declare la vacante del distrito.

2.ª Suspensión gubernativa impuesta á un Alcalde de pueblo cabeza de sección, realizada dentro de los plazos que en el caso anterior se dejan marcados.

3.ª Negativa injustificada del Presidente de la Comisión (Junta) del censo á recibir pliegos que contengan propuestas de interventores y que hayan sido presentados oportunamente.

4.ª Negativa á dar posesión á los interventores legítimos al constituir las Mesas en las respectivas secciones y á expedir las certificaciones de que habla la ley electoral, así como también el hecho de aparecer votando en una sección un número de electores que exceda del que tenga asignado en el censo.

5.ª Tardanza injustificada en remitir al Congreso las copias literales de las actas parciales ó el ejemplar del acta de escrutinio general, cuando de ella se infiera el propósito de alterar el resultado de la elección.

6.ª Cualquier alteración material y esencial en el texto de estos documentos que influya en el cómputo de los votos.

7.ª Evidente error aritmético cometido en el escrutinio general al hacer el recuento de votos, siempre que influya en el resultado de la elección, ó el hecho de haber impedido la presencia de los electores en dicho acto.

8.ª El hecho de rechazar é impedir la presencia é intervención de un Notario en cualquiera de los actos y operaciones que constituyen el procedimiento electoral en que la ley reconoce á los electores el derecho de utilizar la intervención notarial, y

9.ª Todos aquellos otros defectos ó vicios que, á juicio de la Comisión, alteren fundamentalmente el verdadero resultado de la elección.

La comprobación de las circunstancias y vicios expresados en los párrafos anteriores no será indicio ni razón de gravedad, cuando de alguna manera aparezca que se realizaron en daño del Diputado electo (art. 19).

3) Forma de la aprobación de las actas de 1.ª y 2.ª

CLASE.—De las actas comprendidas en la *primera y segunda clase* se dará cuenta por el orden respectivo de su numeración, en listas separadas, en que sólo se exprese el distrito, la provincia á que éste corresponda y el nombre del elegido ó elegidos en cada acta. Si contra alguna de las actas contenidas en las listas pidieran la palabra uno ó más Diputados, usará de ella el primero que la pidió ó aquel á quien él la cediese; contestará la Comisión y el interesado, si quiere, y se procederá á la votación. Si el dictamen fuese desaprobado, se considerará el acta comprendida entre las de tercera clase, y volverá á la Comisión (arts. 21, 22 y 23).

4) DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DE LAS GRAVES.—Hasta después de constituído definitivamente el Congreso no se dará cuenta de las actas comprendidas en la *tercera clase*, á no ser que falte el número de Diputados necesarios para constituirle definitivamente; en este caso, con acuerdo del Congreso, la Comisión de actas presentará aquellos dictámenes que á juicio de la misma ofrecieren menor dificultad.

Para la discusión de los dictámenes de las actas clasificadas como graves se concederán los tres turnos reglamentarios, y para que los acuerdos que se adopten sobre la validez ó nulidad de estas actas tengan carácter definitivo, se requerirá la concurrencia de un número de Diputados que en ningún caso podrá bajar de 140. La votación de los dictámenes de actas graves deberá anunciarse en la orden del día, cuando aquélla no siga inmediatamente á la discusión del dictamen, ó la que se intente no resulte válida por falta de número. Si después de ponerse á votación tres veces en sesiones no consecutivas y separadas por intervalo no mayor de diez días un dictamen sobre acta grave no se reuniera número bastante de votantes, con arreglo al párrafo 1.º de este artículo, el Congreso procederá á declarar vacante el distrito á que el acta se refiera, y se comunicará al Gobierno para que convoque á nueva elección (arts. 34, 35 y 36).

5) JURAMENTO Ó PROMESA DE LOS DIPUTADOS.—En las primeras legislaturas, concluído el examen de las actas comprendidas en las dos primeras clases, se procederá á la constitución definitiva del Congreso, votándose la Mesa de la Cámara y prestando los Diputados el *juramento* ó *promesa* antes de tomar asiento como tales. Para que tenga lugar este acto, uno de los Secretarios nuevamente nombrados leerá la fórmula siguiente: «¿Juráis ó prometéis guardar y hacer guardar la Constitución de la Monarquía española? ¿Juráis ó prometéis fidelidad y obediencia al Rey legítimo de las Españas Don Alfonso XIII y á la Regencia del Reino constituída con arreglo á la Constitución? ¿Juráis ó prometéis haberos bien y fielmente en el encargo que la Nación os ha encomendado, mirando en todo por el bien de la misma Nación?» Los Diputados se acercarán de dos en dos al lado derecho del Presidente, que estará sentado, y los que pusieren la mano sobre el libro de los Evangelios y se incaren de rodillas, dirán: «Sí juro»; los que permanecieren en pie, con la mano puesta sobre el pecho, dirán; «Sí prometo, por mi honor». El Presidente contestará: «Si así lo hiciéreis, Dios os lo premie; y si no, os lo demande.» Durante este acto estarán de pie todos los Diputados y concurrentes á las tribunas y galerías. En seguida el Presidente declarará hallarse constituído el Congreso, y así se participará al Gobierno y al Senado (arts. 37 á 44).

CAPÍTULO VI

Leyes electoral del Senado y de sus relaciones con el Congreso.

SUMARIO.—I. Ley electoral del Senado de 8 de Febrero de 1877.—1. Corporaciones que tienen derecho á elegir Senadores. 2. De la capacidad para ser electores y elegibles. 3. De la elección por las Diputaciones y compromisarios. 4. Otras disposiciones de la ley.
II. Ley de relaciones entre los Cuerpos colegisladores de 19 de Julio de 1837. 1. Casos de reunión del Senado y el Congreso. 2. Armonía entre ambas Cámaras y resolución de sus conflictos.

§ I. **Ley electoral del Senado.**—La ley de 8 de Febrero de 1877, determina la manera de constituir la parte electiva del Senado.

1) CORPORACIONES QUE TIENEN DERECHO Á ELEGIR SENADORES.—Tienen derecho á elegir Senadores, las Corporaciones siguientes (art. 1.°):

Los arzobispos, obispos y *cabildos eclesiásticos* de cada una de las provincias que forman los nueve arzobispados.

La *Real Academia* Española; la de la Historia; la de Bellas Artes; las de Ciencias exactas, físicas y naturales; la de Ciencias morales y políticas; y la de Medicina de Madrid.

Cada una de las *Universidades*, con asistencia del Rector y Catedráticos de las mismas, doctores matriculados en ellas, directores de Institutos de segunda enseñanza y jefes de las Escuelas especiales que haya en su respectivo territorio.

Las *Sociedades económicas* de Amigos del País, que designarán un Senador por cada una de las cinco regiones en que se agrupan todas las de España (Madrid, Barcelona, León, Sevilla y Valencia); estas corporaciones elegirán un Compromisario por cada 50 socios.

Según el artículo 2.°, los 150 Senadores, hasta completar el número de 180, serán elegidos por *las Diputaciones provinciales y los Compromisarios* que nombren los Ayuntamientos y mayores contribuyentes de los pueblos. Reunidos los Diputados provinciales y los Compromisarios en la capital de la respectiva provincia, elegirán tres Senadores en cada una de ellas.

2) DE LA CAPACIDAD PARA SER ELECTORES Y ELEGIBLES.—Para ser elector de Senadores es necesario ser español, mayor de edad con arreglo á la legislación de Castilla, cabeza de familia, hallarse avecindado y con casa abierta en un pueblo de la Monarquía, y gozar de todos los derechos políticos y civiles (art. 3.°).

Son elegibles para Senadores los españoles comprendidos en el art. 22 de la Constitución y que no se hallen en los casos de incapacidad que establece esta ley, partiendo del principio general de la incompatibilidad con otros cargos públicos (arts. 4.° al 9.°).

3) DE LA ELECCIÓN POR LAS CORPORACIONES.—Cuando el Rey disuelva la parte electiva del Senado, se señalará en el mismo Real decreto el día en que deban hacerse las nuevas elecciones, que será dentro de los tres meses siguientes, y éstas tendrán lugar por todas las Corporaciones y mayores contribuyentes en el día que se designe (art. 11).

El día 1.° de Enero de todos los años, los directores ó presidentes de las Academias y de las Sociedades económicas, formarán y publicarán las listas de los académicos de número y socios que las compongan. Los individuos de las Sociedades económicas no tendrán derecho electoral sino después de tres años, contados desde el día de su ingreso en aquellas Corporaciones (art. 12).

En el mismo día los rectores de las Universidades formarán y publicarán las listas de los individuos que compongan los claustros de las mismas, así catedráticos como doctores, incluyendo á los directores de Institutos de segunda enseñanza y de las Escuelas especiales que existan en el distrito universitario (art. 13).

Todos los que se consideren electores tendrán derecho á reclamar hasta el día 20 de Enero contra las inclusiones ó exclusiones indebidas en las referidas listas, á las respectivas Corporaciones, que antes de 1.º de Febrero resolverán lo que estimen justo, sin ulterior recurso.

Para que los Cabildos eclesiásticos puedan usar del derecho que por esta ley se les concede, se reunirán quince días antes del señalado para la elección general en su respectiva catedral; y observando las reglas que tengan establecidas para elegir sus individuos, nombrarán á uno que el día señalado acuda á la cabeza metropolitana á verificar la elección de Senador; el nombramiento podrá recaer en cualquier prebendado de los Cabildos de la respectiva provincia eclesiástica (art. 15).

Dentro de los ocho días primeros después de publicado en la *Gaceta* el Real decreto mandando proceder á la elección de Senadores, se reunirán en su respectiva residencia las Sociedades económicas y nombrarán con las formalidades que acostumbren para otras elecciones, los compromisarios que han de concurrir á Madrid, Barcelona, León, Sevilla ó Valencia, para designar, en unión con los que nombren las Sociedades económicas de dichas capitales, el Senador para que esta Ley les autoriza. Esta representación podrá delegarse (art. 17).

El día señalado por Real decreto, á las diez de la mañana, se reunirán en el local que tengan de costumbre en sesión pública las Corporaciones que por esta Ley tienen derecho á nombrar un Senador. Será presidida por el Presidente, director ó jefe del establecimiento. Harán de escrutadores el más anciano y el más joven de los individuos que se hallen presentes, y de secretario el de la misma Corporación, si tiene voto; si no le tiene, el Presidente y escrutadores nombrarán á uno de los presentes que lo tenga.

Leído el Real decreto de convocación y los artículos de la Constitución del Estado y de esta Ley que tienen relación con aquel acto, se procederá á la elección de un Senador, depositando cada elector en la urna, por mano del Presidente, una papeleta que contenga el nombre del individuo á quien dé su voto. Hecho el escrutinio será proclamado Senador el que reuniere mayoría absoluta de votos (artículos 18 al 22).

Para elegir el Senador que les corresponde á cada una de las provincias eclesiásticas, se reunirán en la cabeza de ellas, el día señalado, el respectivo Arzobispo, los Obispos sufragáneos, los individuos nombrados por los respectivos Cabildos; y en junta pública, presidida por el metropolitano y en su defecto por el prelado á quien corresponda, se procederá á la elección, haciendo de secretario y escrutadores el más moderno y los dos más caracterizados de los concurrentes. La elección recaerá precisamente en prelados ó individuos del orden eclesiástico, que con arreglo á la Constitución tengan capacidad para ello (art. 23).

4) De la elección por las Diputaciones y Compromisarios.—El día 1.º de Enero de todos los años, los Ayuntamientos formarán y publicarán listas de sus individuos y de un número *cuádruplo* de vecinos del mismo pueblo con casa abierta, que sean los que paguen mayor cuota de contribuciones directas, sin acumularse lo que satisfagan en ningún otro. Estas listas permanecerán expuestas al público hasta el día 20 de Enero, resolviendo el Ayuntamiento las reclamaciones que sobre las mismas se hagan en este término antes de 1.º de Febrero. Los que no se conformen con la resolución de los Ayuntamientos, podrán apelar á la Comisión provincial de la Diputación, que en los quince días siguientes resolverá lo que estime justo. De las resoluciones de las Comisiones de las Diputaciones provinciales, cabe el recurso de alzada ante la Audiencia del territorio hasta el día 20 de Febrero, que fallará lo que proceda hasta el 1.º de Marzo sin causar costas (arts. 25 al 29).

Ocho días antes del señalado por el Gobierno para la elección general de Senadores, tendrá lugar en cada pueblo la de *compromisarios* que han de concurrir á la capital de la provincia para verificar la referida elección (art. 30).

Cada distrito municipal elegirá por los individuos de

Ayuntamiento y mayores contribuyentes, un número de compromisarios igual á la *sexta parte* de los Concejales; si el número de Concejales no llegase á seis, elegirá, sin embargo, un compromisario. Sólo serán elegibles para este cargo los que concurran al acto y sepan leer y escribir (artículo 31).

A las diez de la mañana del día designado, se reunirán en las Salas Consistoriales los individuos del Ayuntamiento y los mayores contribuyentes, constituyéndose, bajo la presidencia del Alcalde, la mesa interina ó de edad, y luego la definitiva, compuesta, además del Alcalde, de dos escrutadores y un secretario elegidos, ante la cual se procederá á la elección del compromisario ó compromisarios que correspondan al pueblo, por medio de papeletas (arts. 32 al 35).

Los compromisarios elegidos se presentarán en la capital de la provincia dos días antes del señalado para la elección de Senadores, con las certificaciones respectivas de sus nombramientos (art. 36).

La Junta general para el nombramiento de Senadores, compuesta de la Diputación provincial y de los compromisarios elegidos por los distritos municipales, se celebrará en el sitio más á propósito de la capital, designado por el Gobernador de la provincia, el día antes del señalado para la elección general á las diez de la mañana, bajo la presidencia del Presidente de la Diputación provincial, quien designará de entre los compromisarios presentes, cuatro Secretarios escrutadores interinos, recayendo el nombramiento en los dos más ancianos y en los dos más jóvenes (arts. 37 y 38).

No se procederá á la elección de la mesa definitiva ni á ningún otro acto posterior, ínterin no se hallen presentes para tomar acuerdo la mitad más uno de los que tengan derecho de votar en esta elección. En el caso de que no se haya reunido el número necesario, el Presidente y los Secretarios escrutadores de la Junta interina dirigirán el oportuno aviso por medio del *Boletín Oficial* de la provincia, á todos los Ayuntamientos de los pueblos cuyos compromisa-

rios no se hubieren presentado en la primera reunión, fijándoles el período de diez días para que lo verifiquen, con apercibimiento de que no haciéndolo en el día señalado, se considerará que aprueban en un todo cuanto en la Junta electoral se determine, la que se celebrará sea el que quiera el número que concurra (art. 40).

Nombrada la mesa interina, y en el supuesto de que haya mitad más uno para tomar acuerdos, antes de pasar al nombramiento de la mesa definitiva, se procederá por dicha interina al examen y revisión de todas las certificaciones de nombramientos de compromisarios, las cuales irán examinando y confrontando con las actas de los distritos de que habla el art. 35, y emitiendo su dictamen sobre ellas. Este será votado sin discusión, causando acuerdo el voto de la mayoría, sin perjuicio de lo que resuelva después el Senado. Una vez confrontadas las certificaciones, se devolverán á los interesados, haciendo constar en ellas, bajo la firma de un secretario escrutador, si han sido ó no aprobadas (art. 42).

La mesa definitiva se compondrá de un Presidente, que será siempre el de la Diputación provincial ó el que haga sus veces, y de cuatro secretarios escrutadores, elegidos en votación secreta de entre los mismos compromisarios presentes, por medio de papeletas en que sólo podrán escribirse dos nombres (arts. 39 y 42 al 45).

Reunida la Junta electoral á las diez de la mañana siguiente, se verificará la votación para senadores por medio de papeletas. Votarán primero los cuatro secretarios escrutadores, después los Diputados y compromisarios indistintamente, presentando estos últimos la certificación de su nombramiento, y por fin el Presidente de la Junta. Hecho el escrutinio, el Presidente proclamará Senadores á los que reunan la mitad más uno de los votos. Cuando no los haya en este caso, se procederá á segunda votación; pero no entrarán en ella sino los que hayan obtenido mayor número de votos hasta el duplo de los que deban elegirse. En la segunda elección bastará alcanzar mayoría relativa. En todos los casos de empate, decidirá la suerte (arts. 47 al 55).

5) Otras disposiciones de la ley.—Las vacantes naturales por muerte, renuncia, opción, etc., serán reemplazadas por las Corporaciones ó provincias de que procediere el que la cause, observándose para su elección las reglas establecidas en esta Ley, y teniendo lugar el día que el Gobierno señale, previo aviso del Senado. Los Senadores nuevamente elegidos ocuparán el lugar y durante el tiempo porque debieran serlo aquellos á quienes reemplazan (artículos 58 y 59).

Las vacantes que ocurran en el número de Senadores por derecho propio y por nombramiento de la Corona, podrán ser cubiertas por el Rey, si no hubiere aspirantes que soliciten su ingreso en el Senado por derecho propio (artículo 60).

Los que soliciten su ingreso en el Senado por derecho propio después de estar cubierto el número de 180 que para los de su clase y la de los nombrados por la Corona señala el art. 20 de la Constitución, tendrán que aguardar para ser admitidos á que ocurra vacante en dicho número. Si hubiere más de un aspirante á Senador por derecho propio y perteneciesen á distintas jerarquías, entrarán á cubrir las vacantes por el orden que establece el art. 21 de la Constitución. Si dos ó más aspirantes por derecho propio pertenecieren á la misma jerarquía y no hubiese vacantes para todos ellos, ingresarán primero los de más edad, y aguardarán los otros nueva vacante (art. 61).

§ II. **Ley de relaciones entre los Cuerpos colegisladores.**—La ley de 19 de Julio de 1837, establece las relaciones que deben existir entre el Senado y el Congreso.

1) Casos de reunión del Senado y el Congreso.—El Senado y el Congreso de los Diputados no podrán reunirse en un solo Cuerpo sino para los actos de abrir las Cortes; de cerrar sus sesiones cuando el Rey ó los Regentes lo hagan personalmente; de recibir el juramento al Rey, al sucesor inmediato de la Corona y á la Regencia; de elegir ésta y de nombrar Tutor del Rey menor. El Rey, ó quien ejerza su autoridad, señalará el día, la hora y el lugar donde se ha de verificar la reunión de los Cuerpos colegisladores (arts. 1.° y 2.°).

Cuando los Senadores y Diputados se reunan en un solo Cuerpo, será éste presidido por el Presidente que tenga más edad, de cualquiera de los Cuerpos colegisladores; y servirán de secretarios, de entre los que lo sean de los mismos, los cuatro que tengan menos edad (art. 3.°).

En estas reuniones, los Senadores y Diputados tomarán asiento indistintamente sin ninguna preferencia, y darán su voto por el orden que estuvieren sentados (art. 4.°).

Para nombrar Regente ó Regencia del reino y Tutor del Rey menor, se requiere la presencia de la mitad más uno de los individuos que componen cada uno de los Cuerpos colegisladores (art. 5.°).

Estas votaciones se harán á pluralidad de votos, secretamente y por papeletas, que se leerán en alta voz al tiempo de hacer el escrutinio (art. 6.°).

2) Armonía entre ambas Cámaras y resolución de sus conflictos.—Mientras esté pendiente en uno de los Cuerpos colegisladores algún *proyecto de ley*, no puede hacerse en el otro ninguna propuesta sobre el mismo objeto (art. 7.°).

Cada uno de los dos Cuerpos colegisladores puede suspender en cualquier estado los proyectos de ley que le hayan sido propuestos por los individuos de su seno; pero no puede dejar de discutir y votar los que le hayan sido remitidos por el Rey ó por el otro Cuerpo Colegislador (art. 8.°).

Aprobado un proyecto de ley por uno de los Cuerpos colegisladores, se remitirá al examen del otro, con un mensaje firmado por el presidente y dos secretarios. En iguales términos se verificarán las comunicaciones entre los Cuerpos colegisladores (art. 9.°).

Si uno de los Cuerpos colegisladores modificare ó desaprobare sólo en alguna de sus partes un proyecto de ley, aprobado ya en el otro Cuerpo colegislador, se formará una comisión compuesta de igual número de Senadores y Di-

putados, para que conferencien sobre el modo de conciliar las opiniones. El dictamen de esta comisión se discutirá sin alteración ninguna por el Senado y el Congreso; y si fuese admitido por los dos, quedará aprobado el proyecto de ley (art. 10).

Aprobado un proyecto de ley por los dos Cuerpos colegisladores, se presentará á la sanción del Rey por una comisión del último que lo haya discutido (art. 11).

Cuando el Congreso declare que há lugar á *juzgar á los Ministros*, nombrará los Diputados que han de sostener la acusación ante el Senado (art. 12).

Cada uno de los Cuerpos colegisladores fijará anualmente, con independencia del otro, el importe de los *gastos* precisos para la conservación del edificio en que celebre sus sesiones y para el pago de sus oficinas y dependientes (art. 13).

FIN.

APÉNDICE

GOBIERNOS ESPAÑOLES DESDE EL AÑO 1833

	NOMBRES DE SUS PRESIDENTES	CARACTER POLÍTICO	NOMBRAMIENTO	DURACION Años.	DURACION Meses.	DURACION Días.
REINADO DE DOÑA ISABEL II — *a)* **Regencia de D.ª María Cristina.** (*29 de Septiembre de* 1833.—12 *de Octubre de* 1840).	Zea Bermúdez.	Despotismo ilustrado.	1833. Septiembre 29.	»	3	17
	Martínez de la Rosa.	Liberal moderado.	1834. Enero 15.	1	4	23
	Conde de Toreno.	Moderado (tendencia liberal).	1835. Junio 7.	»	3	7
	Alvarez Mendizábal.	Progresista.	1835. Septiembre 14.	»	8	»
	Istúriz.	Moderado.	1836. Mayo 15.	»	3	»
	Calatrava.	Progresista.	1836. Agosto 14.	1	»	4
	Bardají.	Progresista.	1837. Agosto 18.	»	3	28
	Conde de Ofalia.	Moderado.	1837. Diciembre 16.	»	8	22
	Duque de Frías.	Progresista.	1838. Septiembre 6.	»	3	2
	Pérez de Castro.	Moderado.	1838. Diciembre 9.	1	7	11
	González (D. Antonio).	Progresista.	1840. Julio 20.	»	»	23
	Ferraz.	Progresista.	1840. Agosto 12.	»	»	17
	Cortazar.	Progresista.	1840. Agosto 29.	»	»	13
b) **Gobierno y regencia de Espartero.**	Espartero.	Progresista.	1840. Septiembre 11.	»	8	10
	González (D. Antonio).	Progresista.	1841. Mayo 21.	1	»	27
	Rodil.	Progresista.	1842. Junio 17.	»	10	22
	López (D. Joaquín M.ª).	Progresista.	1843. Mayo 9.	»	»	10
	Gómez Becerra.	Progresista.	1843. Mayo 19.	»	2	»
c) **Gobierno provisional.**	López (D. Joaquín M.ª).	Progresista.	1843. Julio 20.	»	4	»
d) **Mayor edad de la Reina**	Olózaga.	Progresista.	1843. Noviembre 20.	»	»	11
e) **Década moderada.**	González Bravo.	Transición moderada.	1843. Diciembre 1.º.	»	4	2
	Narvaez.	Moderado.	1844. Mayo 3.	1	9	9
	Marqués de Miraflores.	Moderado (tendencia liberal).	1846. Febrero 12.	»	1	4
	Narvaez.	Moderado.	1846. Marzo 16.	»	»	19

	NOMBRES DE SUS PRESIDENTES	CARACTER POLÍTICO	NOMBRAMIENTO	DURACIÓN Años.	Meses.	Días.
e) **Década moderada.** (Continuación.)	Istúriz.	Moderado (régias bodas).	1846. Abril 4.	»	9	24
	Duque de Sotomayor.	Moderado (tendencia puritana).	1847. Enero 28.	»	1	27
	Pacheco (Joaquín Francisco).	Puritano.	1847. Marzo 28.	»	5	15
	García Goyena.	Puritano (tendencia moderada).	1847. Septiembre 12.	»	»	22
	Narvaez.	Moderado.	1847. Octubre 4.	2	»	15
	Conde de Cleonard.	Ultra moderado.	1849. Octubre 19.	»	»	1
	Narvaez.	Moderado.	1849. Octubre 20.	»	2	21
	Bravo Murillo.	Ultra moderado.	1850. Enero 10.	2	11	4
	Roncali (Conde de Alcoy).	Moderado.	1852. Diciembre 14.	»	4	»
	Lersundi.	Moderado.	1853. Abril 14.	»	5	5
	Sartorius (Conde de San Luis).	Ultra moderado.	1853. Septiembre 19.	»	9	28
f) **Bienio progresista.**	Duque de Rivas.	Progresista templado.	1854. Julio 17.	»	»	3
	Espartero.	Progresista.	1854. Julio 20.	1	11	24
g) **Unionistas y moderados.**	O'Donnell.	Unión liberal.	1856. Julio 14.	»	2	28
	Narvaez.	Moderado.	1856. Octubre 12.	1	»	3
	Armero.	Moderado templado.	1857. Octubre 15.	»	2	29
	Istúriz.	Moderado templado.	1858. Enero 14.	»	5	16
	O'Donnell.	Unión liberal.	1858. Junio 30.	4	6	18
	O'Donnell.	Unión liberal.	1863. Enero 17.	»	1	13
	Marqués de Miraflores.	Unionista (tendencia moderada)	1863. Marzo 2.	»	10	14
	Arrazola.	Moderado.	1864. Enero 17.	»	1	12
	Mon.	Unionista (tendencia moderada)	1864. Marzo 1.º.	»	6	15
	Narvaez.	Moderado.	1864. Septiembre 16.	»	9	5
	O'Donnell.	Unionista (tendencia liberal).	1865. Junio 21.	1	»	19
	Narvaez.	Moderado.	1866. Julio 10.	1	9	13
	González Bravo.	Moderado.	1868. Abril 23.	»	4	27
	Gutiérrez de la Concha (José).	Moderado.	1868. Septiembre 19.	»	»	10

	NOMBRES DE SUS PRESIDENTES	CARACTER POLÍTICO	NOMBRAMIENTO	DURACIÓN Años.	Meses.	Días.
PERÍODO REVOLUCIONARIO						
a) **Gobierno provisional y regencia.**	Serrano.	De conciliación liberal.	1868. Octubre 8.	»	8	10
	Prim.	De conciliación liberal.	1869. Junio 18.	1	6	17
b) **Reinado de D. Amadeo de Saboya.**	Serrano.	De conciliación liberal.	1871. Enero 4.	»	6	20
	Ruiz Zorrilla.	Radical.	1871. Julio 24.	»	2	11
	Malcampo.	Constitucional.	1871. Octubre 5.	»	2	16
	Sagasta.	Constitucional.	1871. Diciembre 21.	»	5	5
	Serrano.	Constitucional.	1872. Mayo 26.	»	»	18
	Ruiz Zorrilla.	Radical.	1872. Junio 13.	»	8	»
c) **República.**	Figueras.	Republicano.	1873. Febrero 11.	»	4	»
	Pí y Margall.	Más avanzado.	1873. Junio 11.	»	1	8
	Salmerón.	Más templado.	1873. Julio 19.	»	1	20
	Castelar.	Más templado.	1873. Septiembre 8.	»	3	26
d) **Gobiernos intermedios.**	Serrano.	De conciliación liberal.	1874. Enero 3.	»	4	10
	Zavala.	Constitucional.	1874. Mayo 13.	»	3	20
	Sagasta.	Constitucional.	1874. Septiembre 3.	»	3	27
REINADO DE D. ALFONSO XII.	Cánovas del Castillo.	Liberal conservador.	1874. Diciembre 31.	»	8	12
	Jovellar.	Liberal conservador.	1875. Septiembre 12.	»	2	20
	Cánovas del Castillo.	Liberal conservador.	1875. Diciembre 2.	3	3	6
	Martínez Campos.	Liberal conservador.	1879. Marzo 8.	»	9	1
	Cánovas del Castillo.	Liberal conservador.	1879. Diciembre 9.	1	2	»
	Sagasta.	Liberal.	1881. Febrero 8.	2	8	5
	Posada Herrera.	Izquierdista.	1883. Octubre 13.	»	3	5
	Cánovas del Castillo.	Liberal conservador.	1884. 18 Enero.	1	10	9
REINADO DE D. ALFONSO XIII						
Regencia de Doña María Cristina (de Habsbourg).	Sagasta.	Liberal democrático.	1885. Noviembre 27.	4	7	8
	Cánovas del Castillo.	Liberal conservador.	1890. Julio 5.			

	AÑOS	PRESIDENTES DE LOS GOBIERNOS QUE LAS HAN CONVOCADO	Elecciones generales	Legislatura	APERTURA DE LA LEGISLATURA	CONCLUSIÓN DE LA LEGISLATURA	MODO DE TERMINAR
Cortes según el Estatuto Real	1834-35	Martínez de la Rosa	1.ª	1.ª	1834. Julio 24.	1835. Mayo 29.	Clausura.
	1835-36	»	»	2.ª	1835. Noviembre 16.	1836. Enero 27.	Disolución.
	1836	Mendizábal	2.ª	3.ª	1836. Marzo 22.	1836. Mayo 23.	Disolución.
	»	Istúriz	3.ª	»	1836. Agosto 20 (*).		
Cortes Constituyentes de 1836 á 1837	1836-37	Calatrava	4.ª	4.ª	1836. Octubre 24.	1837. Noviembre 4.	Clausura.
Cortes con arreglo á la Constitución de 1837	1837-38	Calatrava	5.ª	5.ª	1837. Noviembre 19.	1838. Julio 17.	Clausura.
	1838-39	»	»	6.ª	1838. Noviembre 8.	1839. Junio 1.º	Disolución.
	1839	Pérez de Castro	6.ª	7.ª	1839. Septiembre 1.º	1839. Noviembre 18.	Disolución.
	1840	Pérez de Castro	7.ª	8.ª	1840. Febrero 18.	1840. Octubre 11.	Disolución.
	1841	Espartero	8.ª	9.ª	1841. Marzo 19.	1841. Agosto 24.	Clausura.
	1841-42	»	»	10.ª	1841. Diciembre 26.	1842. Julio 16.	Clausura.
	1842-43	»	»	11.ª	1842. Noviembre 14.	1843. Enero 3.	Disolución.
	1843 (1.ª)	Marqués de Rodil	9.ª	12.ª	1843. Abril 3.	1843. Mayo 26.	Disolución.
	1843 (2.ª)	Gómez Becerra	10.ª	13.ª	1843. Octubre 15.	1844. Julio 10.	Disolución.
	1844-45	Narvaez	11.ª	14.ª	1844. Octubre 10.	1845. Mayo 23.	Clausura.
	1845-46	»	»	15.ª	1845. Diciembre 15.	1846. Octubre 31.	Disolución.
Cortes con arreglo á la Constitución de 1845	1846-47	Istúriz	12.ª	16.ª	1846. Diciembre 31.	1847. Octubre 5.	Clausura.
	1847-48	»	»	17.ª	1847. Noviembre 15.	1848. Marzo 26.	Clausura.
	1848-49	»	»	18.ª	1848. Diciembre 15.	1849. Julio 14.	Clausura.
	1849-50	»	»	19.ª	1849. Octubre 30.	1850. Agosto 4.	Disolución.
	1850-51	Narvaez	13.ª	20.ª	1850. Octubre 31.	1851. Abril 7.	Disolución.
	1851	Bravo Murillo	14.ª	21.ª	1851. Junio 1.º	1852. Enero 7.	Clausura.

(*) Esta era la fecha señalada, pero no llegó á celebrarse.

	AÑOS	PRESIDENTES DE LOS GOBIERNOS QUE LAS HAN CONVOCADO	Elecciones generales. .	Legislatura. .	APERTURA DE LA LEGISLATURA	CONCLUSIÓN DE LA LEGISLATURA	MODO DE TERMINAR
Cortes con arreglo á la Constitución de 1845. . . .	1852	»	»	22.ª	1852. Diciembre 1.º	1852. Diciembre 2.	Disolución.
	1853	»	15.ª	23.ª	1853. Marzo 1.º	1853. Abril 9.	Clausura.
	1854	»	»	24.ª	1853. Noviembre 19.	1853. Diciembre 10.	Suspensión; disolución.
Cortes Constituyentes de 1854 á 1856. . . .	1854-56	Espartero.	16.ª	25.ª	1854. Noviembre 8.	1856. Septiembre 2.	Disolución.
Cortes con arreglo á la Constitución de 1845. . . .	1857	Narvaez.	17.ª	26.ª	1857. Mayo 1.º	1857. Julio 16.	Clausura.
	1858	»	»	27.ª	1858. Enero 10.	1858. Septiembre 11.	Disolución.
	1859	O'Donnell.	18.ª	28.ª	1858. Diciembre 1.º	1860. Enero 27.	Clausura.
	1860	»	»	29.ª	1860. Mayo 25.	1861. Septiembre 28.	Clausura.
	1861-62	»	»	30.ª	1861. Noviembre 8.	1862. Octubre 31.	Clausura.
	1862-63	»	»	31.ª	1862. Diciembre 1.º	1863. Agosto 12.	Disolución.
	1863-64	Marqués de Miraflores. .	19.ª	32.ª	1863. Noviembre 4.	1864. Septiembre 22.	Disolución.
	1864-65	Narvaez.	20.ª	33.ª	1864. Diciembre 22.	1865. Octubre 13.	Disolución.
	1865-66	O'Donnell.	21.ª	34.ª	1865. Diciembre 27.	1866. Noviembre 30.	Disolución.
	1866-67	Narvaez.	22.ª	35.ª	1867. Marzo 30.	1867. Diciembre 3.	Clausura.
	1867-68	»	»	36.ª	1867. Diciembre 27.	1868. Mayo 20.	Suspensión; disolución.
Cortes Constituyentes de 1869 á 1871. . . .	1869-71	General Serrano.	23.ª	37.ª	1869. Febrero 11.	1871 Enero 2.	Disolución.
Cortes con arreglo á la Constitución de 1869. . . .	1871	General Serrano.	24.ª	38.ª	1871. Abril 3.	1872. Enero 6.	Clausura.
	1872 (1.ª)	»	»	39.ª	1872. Enero 22.	1872. Enero 24.	Disolución.
	1872 (2.ª)	Sagasta.	25.ª	40.ª	1872. Abril 24.	1872. Junio 28.	Disolución.
	1872-73	Ruiz Zorrilla.	26.ª	41.ª	1872. Septiembre 15.	1873. Febrero 11.	Clausura.
Asamblea Nacional de 1873. . . .	1873	»	»	42.ª	1873. Febrero 11.	1873. Abril 24.	Disolución.

	AÑOS	PRESIDENTES DE LOS GOBIERNOS QUE LAS HAN CONVOCADO	Elecciones generales.	Legislatura.	APERTURA DE LA LEGISLATURA	CONCLUSIÓN DE LA LEGISLATURA	MODO DE TERMINAR
Cortes Constituyentes de 1873 á 1874.	1873-74	Marqués de Perales (*).	27.ª	43.ª	1873. Junio 1.º	1874. Enero 8.	Disolución.
Cortes con arreglo á la Constitución de 1869.	1876-77	Cánovas del Castillo.	28.ª	44.ª	1876. Febrero 15.	1877. Enero 5.	Clausura.
	1877	»	»	45.ª	1877. Abril 25.	1877. Julio 11.	Clausura.
	1878	»	»	46.ª	1878. Enero 10.	1878. Enero 28.	Clausura.
	1878	»	»	47.ª	1878. Febrero 15.	1879. Marzo 10.	Disolución.
Cortes con arreglo á la Constitución de 1876.	1879-80	Martínez Campos.	29.ª	48.ª	1879. Junio 1.º	1880. Septiembre 16.	Clausura.
	1880-81	»	»	49.ª	1880. Diciembre 30.	1881. Junio 25.	Disolución.
	1881-82	Sagasta.	30.ª	50.ª	1881. Septiembre 20.	1882. Noviembre 16.	Clausura.
	1882-83	»	»	51.ª	1882. Diciembre 4.	1883. Julio 26.	Clausura.
	1883-84	»	»	52.ª	1883. Diciembre 15.	1884. Marzo 31.	Disolución.
	1884-85	Cánovas del Castillo.	31.ª	53.ª	1884. Mayo 20.	1885. Julio 11.	Clausura.
	1885-86	»	»	54.ª	1885. Diciembre 26.	1886. Marzo 8.	Disolución.
	1886	Sagasta.	32.ª	55.ª	1886. Mayo 10.	1886. Diciembre 24.	Clausura.
	1887	»	»	56.ª	1887. Enero 17.	1887. Noviembre 3.	Clausura.
	1887-88	»	»	57.ª	1887. Diciembre 1.º	1888. Noviembre 6.	Clausura.
	1888-89	»	»	58.ª	1888. Noviembre 30.	1889. Junio 3.	Clausura.
	1889-90	»	»	59.ª	1889. Junio 14.	1890. Julio 7.	Suspensión.

(*) Firmó el decreto de convocatoria como Presidente de la Asamblea Nacional.

PROGRAMA-INDICE

PROGRAMA-ÍNDICE

CAPÍTULO IV.

Teoría del Poder del Estado.

PARTE SEGUNDA.

DE LAS RELACIONES DEL ESTADO.

SECCIÓN PRIMERA.

RELACIONES DEL ESTADO CON EL INDIVIDUO.

CAPÍTULO I.

El individuo y el Estado.

CAPÍTULO II.

De los derechos individuales.

CAPÍTULO III.

De los derechos políticos.

CAPÍTULO IV.

Derechos de carácter mixto.

SECCIÓN SEGUNDA.

RELACIONES DEL ESTADO CON LA SOCIEDAD.

CAPÍTULO I.

El Estado y la Sociedad en general.

CAPÍTULO II.

El Estado y las sociedades para fines especiales.

CAPÍTULO III.

Relaciones entre la Iglesia y el Estado.

PARTE TERCERA.

ORGANIZACIÓN DEL ESTADO.

SECCIÓN PRIMERA

DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN GENERAL.

CAPÍTULO I.

La representación como sistema general de organización política.

CAPÍTULO II.

Representación del elemento individual.

CAPÍTULO III.

Representación del elemento social.

CAPÍTULO IV.

Del procedimiento electoral.

SECCIÓN SEGUNDA

DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA EN PARTICULAR.

CAPÍTULO I.

Del Poder legislativo.

CAPÍTULO II.

Del Poder legislativo.

(Continuación).

CAPÍTULO III.

Del Poder judicial.

CAPÍTULO IV.

Del Poder ejecutivo.

CAPÍTULO V.

Del Poder armónico.

SECCIÓN TERCERA.

TEORÍA DE LAS FORMAS DEL ESTADO.

CAPÍTULO I.

De las formas del Estado en general.

CAPÍTULO II.

De las formas orgánicas del Estado.

CAPÍTULO III.

De las formas orgánicas del Estado.

(Continuación).

CAPÍTULO IV.

De las formas sociales del Estado.

PARTE CUARTA.

DE LA VIDA DEL ESTADO.

CAPÍTULO I.

La vida del Estado en general.

CAPÍTULO II.

La vida política normal.

CAPÍTULO VII.

Reinos de León y Castilla.

(Continuación).

CAPÍTULO VIII.

Reinos de León y Castilla.

(Continuación).

CAPÍTULO IX.

Reino de Navarra.

CAPÍTULO X.

Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

CAPÍTULO XI.

Reino de Aragón.

CAPÍTULO XII.

Reino de Aragón.

(Continuación).

CAPÍTULO XIII.

Reino de Aragón.

(Continuación).

CAPÍTULO XIV.

Condado de Barcelona: Principado de Cataluña.

CAPÍTULO XV.

Reino de Valencia.

CUARTA ÉPOCA.

DESDE EL AÑO 1492 HASTA EL 1808.

CAPÍTULO XVI.

España bajo la monarquía nacional y absoluta.

QUINTA ÉPOCA.

DESDE EL AÑO 1808 HASTA EL DÍA.

CAPÍTULO XVII.

España constitucional.

LEGISLACIÓN POLÍTICA VIGENTE EN ESPAÑA.

SECCIÓN PRIMERA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA VIGENTE, COMPARADA CON LAS ANTERIORES.

CAPÍTULO I.

Parte dogmática; los españoles y sus derechos.

CAPÍTULO II.

Parte organica; organización del Poder legislativo.

CAPÍTULO III.

De la celebración y facultades de las Cortes.

CAPÍTULO IV.

Del Rey y sus Ministros.

CAPÍTULO V.

De la sucesión á la Corona, la menor edad del Rey y la Regencia.

CAPÍTULO VI.

De la administración de justicia y demás disposiciones de la Constitución vigente.

SECCIÓN SEGUNDA

LEGISLACIÓN POLÍTICA ESPECIAL.

CAPÍTULO I.

Ley de policía de imprenta.

CAPÍTULO II.

Leyes regulando el ejercicio de los derechos de reunión y de asociación.

CAPÍTULO III.

Ley electoral del Congreso.

(Sistema del sufragio universal).

CAPÍTULO IV.

Ley electoral del Congreso.

(Procedimiento electoral).

CAPÍTULO V.

Ley electoral del Congreso.

(Sanción penal y disposiciones varias).

CAPÍTULO VI.

Leyes electoral del Senado y de sus relaciones con el Congreso.

APÉNDICE.